



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009
TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA**

Januari 2016

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009
TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

KATA PENGANTAR

Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan sistem pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara. Diawali pada masa orde baru dan sebelum diberlakukannya undang-undang mengenai otonomi daerah dimana pengelolaan dan pengusahaan mineral dan batubara diatur dalam Undang-Undang No. 11 tahun 1967 dengan menerapkan sistem kuasa pertambangan dan kontrak karya atau kontrak pengusahaan. Sistem pengelolaan dan pengusahaan berdasarkan sistem tersebut dirasa tidak sesuai dengan perkembangan nasional maupun internasional. Kemudian dikeluarkanlah Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (“UU Minerba”) yang diharapkan dapat menerapkan sistem pengelolaan dan pengusahaan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan dengan menerapkan sistem pengusahaan melalui bentuk perizinan, karena dianggap memberikan kedudukan negara dan pemerintah yang lebih tinggi sebagai penguasa kekayaan alam di Indonesia. Pemberian izin mana dapat dilakukan oleh Pemerintah pusat, Pemerintah provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam kenyataannya, masih terdapat banyak permasalahan terkait pengusahaan pertambangan di Indonesia yang menimbulkan anggapan bahwa UU Minerba belum dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan filosofis yang diharapkan berdasarkan Pasal 33 UUD 194, terutama dalam hal penyelenggaraannya. Pemberian kewenangan penyelenggaraan kepada Pemerintah Daerah yang belum disertai dengan kerangka acuan strategi kebijakan pertambangan nasional yang jelas dan pengawasan yang memadai pada akhirnya justru menimbulkan eksploitasi pertambangan yang tidak terkendali, karena banyaknya izin pertambangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah tanpa pertimbangan matang. Hal inipun sebenarnya secara langsung maupun tidak langsung merupakan dampak dari penerapan sistem otonomi daerah yang menyebabkan setiap daerah berupaya meningkatkan pendapatan daerah otonominya sehingga tambang lebih dianggap sebagai sumber pendapatan ketimbang modal pembangunan bangsa dan daerahnya.

Selain itu terdapat hal yang lebih mendasar mengenai konsep penguasaan negara yang memerlukan penafsiran baru untuk menjawab tantangan dalam UU Minerba agar dapat mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penafsiran mana yang harus dilakukan berdasarkan pengkajian atas seluruh aspek pengusahaan pertambangan termasuk teknis, ekonomi, politik, sosial serta sesuai dengan rencana pembangunan jangka panjang nasional sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 17 tahun 2007 agar amanat Pasal 33 UUD 1945 untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai.

Naskah Akademik ini disusun dengan tujuan untuk menyiapkan landasan pemikiran bagi penyusunan Rancangan Perubahan UU Minerba. Berdasarkan Undang-undnag No. 12 Tahun 2011, Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang. Kegiatan penyusunan Naskah Akademik merupakan bagian penting dalam proses penyusunan undang-undang, karena memberikan struktur dasar dalam membangun kerangka rancangan undang-undang.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum dan menggunakan dua pendekatan penelitian, yaitu metode pendekatan yuridis normatif yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang digunakan untuk mengidentifikasi konsep, azas-azas serta prinsip hukum dan yuridis empiris yang dilengkapi dengan diskusi bersama para ahli, yang terdiri atas ahli di bidang hukum, bidang ekonomi, bidang pertahanan dan keamanan serta ahli dalam bidang pertambangan antara lain dalam forum diskusi kelompok (*Forum Group Discussions*) yang dilaksanakan pada tanggal 11-12 Agustus 2015 dan pertemuan (*Workshop*) yang diadakan pada tanggal 29 September 2015.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Minerba ini dilandaskan pada pertimbangan-pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis agar menghasilkan norma-norma yang dapat menjawab persoalan kebutuhan seluruh pemangku kepentingan. Adapun urgensi penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Minerba ini meliputi beberapa hal, antara lain bahwa UU Minerba masih belum tepat dalam menafsirkan konsep penguasaan negara berdasarkan UUD 1945, terutama Pasal 33. Akibat dari penafsiran konsep penguasaan negara oleh UU Minerba dalam bentuk izin tersebut maka timbullah berbagai permasalahan di lapangan yang pada akhirnya menghambat pengusahaan pertambangan. Begitu pula kewajiban pengolahan dan pemurnian yang diatur dalam UU Minerba perlu dikuatkan dan diperjelas kembali pengaturannya.

Dengan Naskah Akademik ini, diharapkan UU Minerba dapat disempurnakan sehingga undang-undang di bidang pertambangan dapat menjadi lebih komprehensif, tangguh (*robust*), sesuai dengan amanat UUD 1945 dan serasi dengan aturan di sektor pertambangan dan sektor lainnya secara vertikal maupun horizontal serta memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan.

Tim Penyusun

PERHAPI

PERHIMPUNAN AHLI PERTAMBANGAN INDONESIA
ASSOCIATION OF INDONESIAN MINING PROFESSIONALS

KEPUTUSAN KETUA UMUM
PERHIMPUNAN AHLI PERTAMBANGAN INDONESIA
Nomor : 020/SK/K/PHP/VI/2015

TENTANG

PEMBENTUKAN TIM MASUKAN REVISI
UNDANG-UNDANG NO. 4 TAHUN 2009

KETUA UMUM PERHIMPUNAN AHLI PERTAMBANGAN INDONESIA

- Menimbang** : a. Peranan PERHAPI sebagai organisasi profesional dalam menyumbang pemikiran dan saran mengenai perumusan kebijakan serta pelaksanaan pertambangan di Indonesia.
- b. Adanya permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang dipandang kurang sesuai dengan azas-azas dan kaidah-kaidah pertambangan yang baik.
- c. Bahwa untuk menjamin pelaksanaan pertambangan yang sesuai dengan kaidah-kaidah pertambangan yang baik dan kepentingan nasional maka perlu diusulkan adanya perbaikan terhadap undang-undang tersebut.
- Mengingat** : 1. Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945
2. Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
3. Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Memperhatikan** : Hasil Rapat Badan Pengurus PERHAPI Pusat pada tanggal 6 Mei 2015

MEMUTUSKAN

PERTAMA : Membentuk Tim Masukan Revisi Undang-undang No. 4 tahun 2009

I. PANITIA PENGARAH

Ketua : Ir. Dedi Aditya Sumanagara
Sekretaris : Ir. Juangga Mangasi Mangunsong,
Anggota : Ir. Hermani Soeprapto, MBA
Ir. Abdul Latief Baky, SH, MHUM, MSc, FIQ
Ir. Gatut S. Adisoma, M.Sc, Ph.D
Ir. Irawan Poerwo, MBA
Ir. Kosim Gandataruna
Prof. Dr. Ir. Made Astawa Rai
Dr. Ir. Rozik Boedioro Soetjipto
Ir. Satya Graha Somantri, M.Eng
Prof. Dr. Ir. H.M. Taufik Toha, DEA
Ir. Tria Belitonito

PERHAPI

PERHIMPUNAN AHLI PERTAMBANGAN INDONESIA
ASSOCIATION OF INDONESIAN MINING PROFESSIONALS

II. PANITIA PELAKSANA

Ketua	:	Eva Armila Djauhari, SH, LLM, MBA
Sekretaris	:	Febri E. Prihasto, ST, MM
Anggota	:	Prof. Dr. Ir. Irwandy Arif. M.Sc Dr.Ir. Soemarno Witoro Soelarno. M.Sc Ir. Andre Alis Prof. Dr. Ir. Budi Sulistianto, MT Resvani, ST Ir. Rizal Kasli Ir. Muhammad Hatta Hendra Sinadia, SH Adri Kurnia, SH

KEDUA : Keputusan Ketua Umum PERHAPI berlaku sejak ditetapkannya surat keputusan ini.

KETIGA : Apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam surat keputusan ini, maka akan diperbaiki sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 3 Juni 2015



PERHAPI

Prof. Dr. Ir. Budi Sulistianto, MT
Plt. Ketua Umum PERHAPI

DAFTAR ISI

Daftar Isi	I
BAB I PENDAHULUAN	1
I.A Latar Belakang	1
I.B Identifikasi Masalah	4
I.B.1 Permasalahan dalam Substansi UU Minerba	4
I.B.1.1 Penggunaan Terminologi Izin	5
I.B.1.2 Penggunaan Terminologi Wilayah Pertambangan	6
I.B.1.3 Penerapan Azas Desentralisasi Dalam Kaitannya Dengan Penguasaan Negara	8
I.B.1.4. Penggolongan Bahan Tambang dan Peran Strategis Bahan Tambang Dalam Kerangka Pertahanan, Ketahanan dan Pembangunan Jangka Panjang Nasional	9
I.B.1.5. Sumber Daya Mineral dan Batubara Sebagai Modal Dasar Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan	10
I.B.1.6. Kewajiban Hilirisasi Tambang	11
I.B.1.7. Luas Wilayah Pertambangan yang Terintegrasi dengan Wilayah Proyek	14
I.B.1.8. Permasalahan Lintas Sektor yang Menjadi Beban Industri Pertambangan	14
I.B.1.9. Penerapan Kaidah Konservasi Dalam Upaya Investarisasi, Penambangan serta Pengolahan dan Pemurnian	15
I.B.1.10. Peran Junior Mining Company dalam Melaksanakan Eksplorasi	16
I.B.1.11. Peraturan tentang Usaha Jasa Pertambangan	16
I.B.1.12. Pertambangan Rakyat	17
I.B.1.13. Mekanisme Penyelesaian Lahan	18
I.B.1.14. Pembinaan dan Pengawasan yang Kurang Memadai	19
I.B.1.15 Peranan Pemerintah dalam <i>Distribution of Wealth</i> Hasil Pertambangan Perlu Diperkuat	19
I.B.1.16 Penelitian dan Pengembangan Pertambangan Perlu Dioptimalkan	20

I.B.1.17.	Ketentuan Peralihan Harus Menjamin Kepastian Hukum	21
I.B.2.	Permasalahan Atas Pasal-pasal dalam UU Minerba yang Dicabut Berdasarkan Ketetapan Mahkamah Konstitusi	21
I.B.3.	Permasalahan Mengenai Disharmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	23
I. C.	Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	24
I.C.1.	Tujuan	24
I.C.2.	Kegunaan	25
I. D.	Metode Penelitian	26
BAB II	KAJIAN AKADEMIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	28
II. A.	Kajian Teoritis	28
II.A.1	Hirarki Perundang-undangan	28
II.A.2	Teori Kedaulatan	29
II.A.3	Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam	31
II.A.4	Bentuk perusahaan pertambangan sebagai wujud dari penguasaan negara	38
II.A.5	Manfaat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat	39
II. B.	Kajian terhadap Azas atau Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	40
II.B.1	Azas Kemanfaatan, Keadilan dan Keseimbangan	40
II.B.2	Asas Keberpihakan Pada Kepentingan Bangsa	41
II.B.3	Asas Partisipatif, Transparansi dan Akuntabilitas	41
II.B.4	Asas Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan	41
II.B.5	Asas Bernilai Tambah	42
II.B.6	Asas Kepastian Hukum	42
II.C.	Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan	42
II.C.1	Implementasi penguasaan oleh negara	42
II.C.2	Bentuk perusahaan	44
II.C.3	Pengolahan dan pemurnian	45
II.D	Usulan Perbaikan	46
II.D.1	Terminologi Konsesi Pertambangan	46
II.D.2	Penguatan konsep penguasaan negara atas perusahaan tambang	47
II.D.3	BUMNK dan BUMDK sebagai badan usaha yang mengelola sumber daya mineral dan batubara	51

II.D.4	Penggolongan bahan tambang yang sesuai dengan peran strategisnya	53
II.D.5	Pengolahan dan Pemurnian Pertambangan Mineral dan Batubara	56
II.D.6	Tumpang tindih area pertambangan dan permasalahan pembebasan lahan	58
II.D.7	Pengusahaan sumber daya mineral dan batubara yang berwawasan lingkungan hidup	59
II.D.8	Prinsip konservasi dalam pengusahaan pertambangan	65
II.D.9	Wilayah Pertambangan	69
II.D.10	Distribution of Wealth dan pentingnya transparansi serta publikasi	70
II.D.11	Pertambangan Rakyat	71
II.D.12	Usaha Jasa Pertambangan	74
II.E.	Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan masyarakat	75
BAB III	KETERKAITAN DENGAN HUKUM POSITIF	79
III.A	Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945	79
III.B	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	80
III.C	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	81
III.D	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	82
III.E	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	84
III.F	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	85
III.G	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	86
III.H	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	86
III.I	Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2012 tentang Wilayah Pertambangan	87
III.J	Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara	88
III.K	Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan	89

	Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara	
III.L	Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrarian dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, dan Pekerjaan Umum.	90
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	92
IV.A	Landasan Filosofis	92
IV.B	Landasan Yuridis	97
IV.B.1	Resentralisasi Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pengelolaan Tambang	98
IV.B.2.	Bentuk Pengusahaan Pertambangan	101
IV.C	Landasan Sosiologis	101
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	106
V.A	Sasaran yang Akan Diwujudkan	109
V.B	Arah dan Jangkauan Pengaturan	109
V.C	Ruang Lingkup Materi Muatan	110
BAB VI	PENUTUP	113
VI.A	Kesimpulan	113
VI.B	Saran	114
	Daftar Pustaka	115

BAB I

PENDAHULUAN

I. A. Latar Belakang Pemikiran

Sumber daya mineral dan batubara merupakan sumber daya yang sifatnya tidak terbarukan (*non-renewable*) sehingga pengelolaannya harus benar-benar dilakukan secara hati-hati dan bijaksana untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara tersebut, di Indonesia telah diatur oleh perangkat aturan tersendiri. Pada masa orde baru dan sebelum diberlakukannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan dan pengusahaan mineral dan batubara diatur dalam Undang-Undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (“UU 11/1967”). Namun, peraturan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara berdasarkan UU 11/67 tersebut dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan nasional maupun internasional, sehingga dibutuhkan suatu perubahan aturan yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.¹

Atas pertimbangan tersebut serta untuk mengakomodasikan kepentingan dalam era otonomi daerah, maka dikeluarkanlah Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (“UU Minerba”). Dengan demikian, UU Minerba merupakan salah satu tonggak penting perjalanan usaha pertambangan di Indonesia. Selama lebih dari tujuh tahun, tepatnya sejak tanggal 12 Januari 2009, UU Minerba telah diundangkan dan berlaku, selama tujuh tahun itu pulalah UU Minerba ini menjadi dasar kebijakan atas pengelolaan sumber daya mineral dan batubara di Indonesia dengan segala pro dan kontranya.

Lahir antara lain sebagai akibat dari kritik atas skema kontrak yang secara filosofis

¹ Huruf c. bagian pertimbangan UU Minerba.

dianggap mereduksi kedudukan negara sebagai penguasa tertinggi atas kekayaan alam Indonesia, maka UU Minerba pun dibuat dengan menekankan sistem pengusahaan dan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara kepada sistem pengelolaan yang harus dikuasai oleh negara, karena peranannya yang penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak. Pengelolaan sumber daya alam sebagaimana yang dijadikan dasar pertimbangan UU Minerba ini pada hakikatnya merupakan cerminan dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah (“**UUD 1945**”).

Dalam kenyataannya, masih saja terdapat banyak permasalahan terkait pengusahaan pertambangan di Indonesia yang menimbulkan anggapan bahwa UU Minerba belum dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan filosofis yang diharapkan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, terutama dalam hal penyelenggaraannya. Berdasarkan UU Minerba, negara adalah pemegang kuasa atas mineral dan batubara, dan penyelenggaraan atas penguasaan tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah pusat (“**Pemerintah**”) atau pemerintah daerah dalam tingkat provinsi maupun kabupaten/kota (“**Pemerintah Daerah**”) secara sendiri-sendiri ataupun secara bersama-sama, serta pengusahaannya dapat dilaksanakan oleh badan usaha, koperasi atau perseorangan melalui bentuk izin.² Sistem pengelolaan seperti ini sebenarnya merupakan akomodasi dari sistem otonomi daerah yang diterapkan setelah berakhirnya masa orde baru.

Pemberian kewenangan penyelenggaraan kepada Pemerintah Daerah sayangnya belum disertai dengan kerangka acuan strategi kebijakan pertambangan nasional yang jelas dan pengawasan yang memadai, sehingga pada akhirnya justru hanya menimbulkan adanya eksploitasi pertambangan yang tidak terkendali, karena banyaknya izin pertambangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah secara serampangan dan tanpa kontrol yang baik. Hal inipun sebenarnya secara langsung maupun tidak langsung merupakan dampak dari penerapan sistem otonomi daerah yang menyebabkan setiap daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan pendapatan daerah otonominya sehingga tambang lebih dianggap sebagai sumber pendapatan ketimbang modal pembangunan bangsa dan daerahnya.

² Pasal 35 UU Minerba.

Kelemahan UU Minerba terkait dengan buruknya pelaksanaan kewenangan oleh Pemerintah Daerah ini pun salah satunya dicoba dijawab oleh Pemerintah dan badan legislatif dengan dikeluarkan dan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (“UU 23/2014”) yang pada akhirnya menarik kembali kewenangan Pemerintah Daerah tingkat kabupaten/kota dalam bidang pengelolaan sumber daya mineral dan batubara kepada Pemerintah maupun Pemerintah Daerah di tingkat provinsi berdasarkan sistem dekonsentrasi. Dengan dikeluarkannya UU 23/2014 ini sebagai landasan yuridis sistem administrasi pemerintahan daerah, maka sudah barang tentu diperlukan penyesuaian pada aturan-aturan lainnya termasuk UU Minerba sepanjang mengenai kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Lebih jauh dari itu, sebenarnya terdapat hal yang lebih mendasar mengenai konsep penguasaan negara yang memerlukan penafsiran baru untuk menjawab tantangan dalam UU Minerba agar dapat mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penafsiran mana harus dilakukan berdasarkan pengkajian substansial dengan tidak hanya mempertimbangkan aspek hukum, namun juga mempertimbangkan seluruh aspek termasuk teknis, ekonomi, politik, sosial serta sesuai dengan rencana pembangunan jangka panjang nasional sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 17 tahun 2007 (“UU 17/2007”) agar amanat Pasal 33 UUD 1945 untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai.

UU Minerba menggolongkan bahan tambang berdasarkan sifat geologis bahan tambang tersebut. Penggolongan ini merupakan suatu perubahan yang sangat besar bila dibandingkan dengan penggolongan bahan tambang yang diatur sebelumnya dalam UU 11/1967 dimana bahan tambang dibagi berdasarkan sifat strategisnya bahan tambang tersebut. Penggolongan bahan tambang berdasarkan peran strategis tersebut sebenarnya perlu dikuatkan kembali dalam rangka mendukung rencana pembangunan nasional jangka panjang termasuk rencana industri nasional kedepannya dalam kaitannya dengan hilirisasi, sehingga amanat UUD 1945 untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat lebih terjamin.

Berdasarkan beberapa latar belakang sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan UU Minerba menjadi penting

untuk disegerakan karena pertambangan merupakan cabang produksi penting bagi kemakmuran rakyat dan berkaitan dengan salah satu upaya pencapaian tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum. Dalam kenyataannya juga masih banyak ditemukan permasalahan dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia, sehingga berdampak pada upaya negara untuk mencapai tujuannya. Selain itu, pengaturan tentang pengelolaan pertambangan ini merupakan tanggung jawab negara dalam rangka mengamalkan nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi Pancasila, yaitu untuk memberikan manfaat sumber daya pertambangan yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Perubahan tentang pengaturan pengelolaan pertambangan dalam bentuk undang-undang merupakan suatu kebutuhan mengingat masih banyaknya permasalahan di sektor pertambangan. Hal ini ditujukan supaya pengelolaan pertambangan di Indonesia dapat berjalan dengan baik sehingga akan berdampak pada tingkat kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, serta mendukung upaya negara dalam pembangunan nasional.

I. B. Identifikasi Permasalahan

Berikut merupakan identifikasi permasalahan-permasalahan yang ditemukan baik dalam kaitannya dengan substansi UU Minerba itu sendiri maupun dalam hubungannya dengan pencabutan sebagian pasal-pasal dalam UU Minerba sebagaimana diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi serta disharmoni UU Minerba dengan UU 23/2014.

I.B.1. Permasalahan dalam Substansi UU Minerba

Permasalahan-permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam kaitannya dengan substansi UU Minerba adalah sebagai berikut:

I.B.1.1. Penggunaan Terminologi Izin

UU Minerba memberikan ketentuan-ketentuan baru yang menunjukkan adanya pergeseran pandangan dalam sistem pengelolaan

sumber daya pertambangan. Hal ini dapat dilihat dari perubahan sistem kuasa pertambangan dan kontrak menjadi izin. UU 11/1967 mengatur pertambangan mineral melalui Kontrak Karya ("**Kontrak Karya**") dan pertambangan batubara melalui Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara ("**PKP2B**"). Penggunaan sistem pengelolaan Kontrak Karya dan PKP2B menimbulkan permasalahan, terutama dikaitkan dengan konsep penguasaan negara atas kekayaan alam sebagaimana diatur dalam konstitusi negara Indonesia.

Dengan adanya kritik atas kelemahan konsep kontrak yang dianggap telah mereduksi penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara, maka kebijakan bidang pertambangan pun diubah dengan berlakunya UU Minerba pada tahun 2009 yang dianggap lebih menempatkan supremasi negara terhadap kekayaan alam. Perubahan ini ditandai dengan dihapuskannya model kontrak dan digantikan dengan sistem perizinan. Apabila dilihat dari terminologinya, secara luas izin memiliki definisi sebagai "suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang."³ Pengertian yang sama dari izin juga disampaikan oleh E. Utrecht dimana izin diartikan sebagai "pembuat peraturan umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin."⁴

Pada dasarnya, kegiatan tambang adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang berdasarkan konstitusi, bukanlah kegiatan yang dilarang. Sehingga, penggunaan istilah

³ Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dari Perspektif UUD 1945*, Makalah Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm.8.

⁴ E.Utrecht, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1957, hlm.187.

“izin” menjadi tidak tepat berdasarkan definisi Bagir Manan dan Utrecht tersebut.

Namun, sebenarnya definisi izin juga tidak hanya mengenai perkenan atas hal yang dilarang. Undang-undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU 30/2014”), telah memberikan pengertian atas bentuk-bentuk keputusan tata usaha negara antara lain Izin yang diartikan sebagai “Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dan Konsesi yang diartikan sebagai “Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁵

Atas dasar hal-hal tersebut diatas, perlu kiranya dikaji lebih lanjut mengenai kesesuaian penggunaan istilah “Izin” dalam UU Minerba.

I.B.1.2. Penggunaan Terminologi Wilayah Pertambangan

Wilayah Pertambangan dalam UU Minerba didefinisikan sebagai wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.⁶ Berdasarkan definisi Wilayah Pertambangan yang diberikan oleh UU Minerba tersebut, tersirat suatu keadaan dimana inventarisasi potensi mineral dan/atau batubara sudah harus terlebih dulu dilaksanakan dan diketahui sebelum dapat ditentukan apakah wilayah

⁵ Nomor 19 dan 20, Pasal 1, UU 30/2014.

⁶ Pasal 1 Nomor 29 UU Minerba

tersebut termasuk dalam Wilayah Pertambangan. Hal ini ditegaskan juga dalam pengaturan mengenai tahapan perencanaan Wilayah Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan (“**PP 22/2010**”), yakni tahapan inventarisasi potensi pertambangan yang dilakukan melalui kegiatan penyelidikan dan penelitian pertambangan dan tahapan perencanaan Wilayah Pertambangan. Dalam praktiknya, adalah tidak mungkin wilayah potensi tersebut ditetapkan tanpa terlebih dahulu melakukan kegiatan penelitian dan penyelidikan pertambangan. Mengenai penentuan area penyelidikan dan penelitian pertambangan ini, PP 22/2010 lebih lanjut mengatakan bahwa Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (“**Menteri**”) atau Gubernur dapat menetapkan wilayah penugasan penyelidikan dan penelitian pertambangan tanpa menjelaskan mengenai dasar penetapan wilayah tersebut yang digunakan oleh Menteri dan Gubernur.

Wewenang penetapan Wilayah Pertambangan sebagaimana yang diatur dalam PP 22/2010 juga tidak konsisten dengan apa yang diatur dalam UU Minerba. Di dalam UU Minerba secara jelas ditentukan bahwa kewenangan untuk menetapkan Wilayah Pertambangan ada pada Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.⁷ Pemerintah sendiri diartikan sebagai pemerintah pusat yakni yang dikepalai oleh Presiden. Namun demikian PP 22/2010 secara berbeda mengatur bahwa Wilayah Pertambangan ditetapkan oleh Menteri serta tanpa ada persyaratan berkoordinasi dan berkonsultasi.

UU Minerba juga memberikan definisi Wilayah Pertambangan yang dikaitkan kepada tata ruang nasional. Namun demikian, meskipun tata ruang mencakup ruang di dalam bumi⁸, dalam pelaksanaannya rencana

⁷ Pasal 9 ayat (2) UU Minerba

⁸ Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

penataan ruang nasional hingga saat ini hanya mempertimbangkan ruang permukaan (*surface*) saja dan tidak mencakup ruang di dalam bumi (*sub surface*), sehingga penataan ruang dalam pelaksanaannya hanya bersifat horizontal dan bukan vertikal. Untuk itu diperlukan suatu perbaikan konsep penataan ruang yang membedakan tata ruang permukaan dan dibawah permukaan. Permasalahan ini juga senada dengan pokok kajian permasalahan dari Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara yang berpendapat bahwa Wilayah Pertambangan masih belum sinkron dengan Kawasan Peruntukan Pertambangan dalam rencana tata ruang nasional dan rencana wilayah.⁹

Untuk itu diperlukan peninjauan kembali atas definisi dari istilah “Wilayah Pertambangan” dalam revisi UU Minerba ini.

I.B.1.3. Penerapan Azas Desentralisasi Dalam Kaitannya Dengan Penguasaan Negara

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, yang berarti juga termasuk kekayaan sumber daya mineral dan batubara. Fungsi penguasaan oleh negara ini kemudian dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai penyelenggara negara. Secara filosofis, fungsi penguasaan negara ini adalah untuk memastikan agar kekayaan alam termasuk yang berupa sumber daya mineral dan batubara tersebut dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat secara kolektif.

Dalam kenyataannya, UU Minerba menerapkan azas

⁹ Paparan “Urgensi Revisi UU Minerba Dalam Mewujudkan Kedaulatan Bangsa” Disampaikan oleh Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral pada tanggal 22 Oktober 2015 di Focus Group Discussion dengan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR RI.

desentralisasi kepada Pemerintah Daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota untuk turut serta dalam melaksanakan fungsi menguasai oleh negara terkait dengan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Besarnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pertambangan ini pada kenyataannya menimbulkan masalah serius dalam hal eksploitasi tambang yang tidak terkendali dan ketidakmampuan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengawasan yang memadai. Kondisi ini secara tidak langsung dipicu oleh penerapan sistem otonomi daerah sehingga daerah hanya mementingkan pendapatan daerahnya dengan memperlakukan tambang sebagai sumber utama pendapatan daerah. Penerapan azas desentralisasi ini akhirnya justru tidak dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada rakyat Indonesia secara keseluruhan. Oleh karena itu perlu kiranya dilakukan pengkajian mengenai penerapan azas desentralisasi ini agar penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara dapat dilaksanakan dengan tepat dan kemakmuran rakyat dapat tercapai sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

I.B.1.4. Penggolongan Bahan Tambang dan Peran Strategis Bahan Tambang Dalam Kerangka Pertahanan, Ketahanan dan Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Dalam UU Minerba, penggolongan komoditas tambang diklasifikasikan berdasarkan atas sifat geologis dari jenis bahan galian tambang itu sendiri, yakni pertambangan mineral dan batubara. Kemudian pertambangan mineral tersebut dikelompokkan lagi ke dalam tiga golongan, yaitu mineral radioaktif, mineral logam, mineral bukan logam, dan batuan. Sifat geologis bahan tambang pada dasarnya tidak mempunyai hubungan secara langsung dengan peran pertambangan dalam rencana ketahanan, pertahanan dan pembangunan nasional.

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Jelaslah disini bahwa UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada negara untuk mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting. Dalam kaitannya dengan pertahanan dan keamanan negara, cabang-cabang produksi yang penting ini diterjemahkan sebagai jenis komoditas tambang yang strategis. Jadi arti dari “strategis” sebenarnya erat kaitannya dengan program pembangunan nasional secara keseluruhan serta pertahanan, ketahanan energi dan keamanan nasional (*national security*). Meskipun perang dingin (*cold war*) telah lama berlalu, ancaman terhadap pertahanan dan keamanan suatu bangsa masih menjadi isu sentral, terlebih apabila melihat perkembangan tentang rawannya sistem keamanan internasional yang terjadi belakangan ini. Sumber daya mineral dalam kondisi keamanan internasional yang tidak stabil akan menjadi komoditas yang sangat strategis, bahkan berpotensi menjadi penyebab terjadinya konflik.

Oleh karena itu, penggolongan bahan tambang dalam UU Minerba yang hanya didasarkan pada sifat geologis bahan tambang ini harus dikaji kembali apakah benar-benar dapat memenuhi dan sejalan dengan kepentingan bangsa dan negara serta mencerminkan peran strategis bahan tambang tersebut dalam kerangka rencana pembangunan dan pertahanan ketahanan nasional.

I.B.1.5. Sumber Daya Mineral dan Batubara Sebagai Modal Dasar Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan

Pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara di Indonesia selama ini hanya diperlakukan sebagai komoditas tanpa memandang lebih

jauh bahwa tambang seyogyanya diperlakukan sebagai modal pembangunan mengingat perannya yang mampu dijadikan sebagai penggerak utama (*prime mover*) pembangunan disamping sebagai sumber pendapatan. Secara langsung maupun tidak langsung, diterapkannya sistem otonomi daerah juga memicu terbentuk dan meluasnya paradigma mengenai tambang sebagai sumber pendapatan utama sehingga setiap daerah berusaha untuk mendapatkan pendapatan daerah sebesar-besarnya dari bahan tambang yang dihasilkan oleh daerahnya tersebut. Padahal, hasil pemanfaatan sumber daya mineral seharusnya dapat dikembangkan menjadi modal pembangunan nasional dan daerah.

UU Minerba sendiri secara parsial memang telah mempertimbangkan pembangunan nasional yang berkelanjutan dengan salah satu contohnya menerapkan kewajiban hilirisasi yang harapannya tidak hanya memberikan nilai tambah bagi bahan tambang tapi juga *multiplier effect* yang ditimbulkan termasuk membuka lapangan pekerjaan. Namun demikian masih belum terlihat adanya pemikiran secara holistik untuk memperlakukan tambang sebagai modal dasar pembangunan nasional dalam UU Minerba ini.

I.B.1.6. Kewajiban Hilirisasi Tambang

Pengelolaan sumber daya alam haruslah memberikan manfaat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, kegiatan usaha pertambangan haruslah memberikan hasil yang maksimal. Hasil tambang yang maksimal ini erat kaitannya antara lain dengan nilai tambah atas suatu produk tambang.

Pada kenyataannya Indonesia sebagai negara yang sangat kaya sumber daya alamnya, terkadang masih tidak bisa menikmati manfaatnya

secara maksimal. Sumber daya alam tersebut masih banyak yang diekspor dalam bentuk mentah (*raw material*), sedangkan pemurnian dan pengolahannya ada di negara tujuan ekspor. Hal ini sangatlah merugikan, karena nilai *raw material* tentu jauh lebih rendah dibanding dengan material yang telah diolah. Peningkatan nilai tambah komoditas tambang haruslah dikembangkan dengan tujuan untuk memperoleh kualitas tambang yang lebih baik sehingga meningkatkan pendapatan nasional serta yang terpenting adalah merupakan pendukung rencana industri nasional.

Pengaturan tentang kewajiban melakukan peningkatan nilai tambah sumber daya mineral dan batubara memang sudah diatur di dalam UU Minerba. Namun pada praktiknya tidak dapat diimplementasikan dengan baik karena secara mendasar kewajiban nilai tambah ini belum diletakan dalam kerangka industri nasional. Secara rinci ada beberapa permasalahan yang memerlukan suatu perbaikan dari UU Minerba, diantaranya adalah:

1. Belum adanya model perencanaan strategis mengenai industri nasional untuk mendukung proyek pengolahan dan pemurnian mineral yang mempertimbangan kebijakan pertambangan, nilai strategis, model ekonomi, manajemen resiko juga keunggulan kompetitif.
2. Belum adanya batasan yang jelas antara industri pertambangan dan industri hilir pertambangan sehingga tidak menimbulkan permasalahan tumpang tindih kewenangan.
3. Belum adanya pemanfaatan teknologi yang telah terbukti (*proven technology*) pada proses pengolahan dan pemurnian untuk mengolah bahan baku dengan karakteristik yang sesuai dengan beberapa jenis mineral dan khususnya batubara di Indonesia.

4. Belum terlihatnya dukungan terhadap pencapaian investasi yang dibutuhkan dalam pembangunan industri logam mencakup pembangunan pabrik, sarana dan prasarana, serta akusisi lahan lokasi pembangunan.
5. Belum adanya aturan mengenai pengenaan pajak dan royalti untuk perusahaan yang secara terintegrasi melakukan penambangan, pengolahan dan pemurnian.
6. Adanya kewajiban divestasi bagi perusahaan asing yang akan membangun pengolahan dan pemurnian mineral yang justru memberikan disinsentif bagi pelaku usaha asing.
7. Belum adanya aturan mengenai produk samping (*by product*) dari sisa pengolahan dan pemurnian yang masih memiliki nilai komersil yang ekonomis dan bagaimana dampaknya terhadap lingkungan.
8. Belum adanya data yang akurat mengenai kondisi cadangan mineral, batubara dan batuan di Indonesia.
9. Keterbatasan dan ketersediaan energi pendukung industri.
10. Belum tersedianya akses pendanaan yang memadai kepada industri pengolahan dan pemurnian.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas maka perlu kiranya dikaji lebih lanjut mengenai kewajiban pengolahan dan pemurnian yang dapat menjawab permasalahan-permasalahan diatas agar supaya amanat Pasal 33 UUD 1945 dapat dicapai dengan baik.

I.B.1.7. Luas Wilayah Pertambangan yang Terintegrasi dengan Wilayah Proyek

Luas wilayah pertambangan di Indonesia pada dasarnya sudah ditentukan dengan cukup baik bila dibandingkan dengan penetapan luas di negara-negara lain.¹⁰ Namun di lapangan sering terjadi permasalahan mengenai luas lahan tambahan yang diperlukan sebagai wilayah pendukung untuk pembangunan fasilitas dan infrastruktur pertambangan. Pelaku usaha sering kali berpendapat bahwa wilayah yang diberikan dalam izin atau kontrak hanyalah wilayah yang diperuntukan sebagai eksploitasi pertambangan sehingga akan terjadi kesulitan pada saat diperlukannya area pendukung pertambangan. Oleh karena itu perlu kiranya diperjelas kembali mengenai pengaturan dan cakupan luas wilayah pertambangan tersebut di dalam revisi UU Minerba.

I.B.1.8. Permasalahan Lintas Sektor yang Menjadi Beban Industri Pertambangan

Usaha pertambangan sangat erat kaitannya dengan sektor lain, seperti kehutanan, perkebunan, perhubungan dan sebagainya. Dalam UU Minerba, meskipun pelaku usaha pertambangan telah mendapatkan izin perusahaan pertambangan, namun pemegang izin tersebut masih tetap diminta untuk menyelesaikan perizinan dari instansi lain sebelum dapat melakukan kegiatan di wilayah pertambangan.

Berdasarkan survey dari Indonesian Mining Institute,

¹⁰ Lihat materi presentasi oleh Indonesian Mining Institute, dipresentasikan pada tanggal 18 April 2013.

permasalahan ini berdampak pada sulitnya pemegang izin pertambangan untuk segera melaksanakan kegiatan pertambangannya.¹¹ Untuk itu perlu dikaji lebih lanjut mengenai upaya yang dapat dilaksanakan untuk menyederhanakan perizinan tersebut dan memperluas cakupan perizinan kepada segala kegiatan di wilayah pertambangan yang berkaitan dengan operasi pertambangan, dengan catatan pelaku usaha telah melaksanakan kewajiban-kewajiban yang terkait, sehingga dengan demikian iklim investasi menjadi lebih baik untuk industri pertambangan ini.

I.B.1.9. Penerapan Kaidah Konservasi Dalam Upaya Investarisasi, Penambangan serta Pengolahan dan Pemurnian

Konservasi sumber daya mineral dan batubara sangatlah penting, karena sumber daya mineral dan batubara merupakan sumber daya yang tidak terbarukan sehingga pengelolaannya harus dilakukan secara bijaksana, efektif, dan efisien supaya diperoleh manfaat yang optimal dan berkelanjutan. Pengelolaan bahan tambang dari sisi hulu saat pelaksanaan eksplorasi, penambangan serta peningkatan nilai tambah di sisi hilir masih perlu mendapatkan perhatian agar kaidah konservasi dapat diterapkan.

Penggunaan batubara selama ini hanya ditujukan sebagai komoditas untuk perolehan devisa bagi negara padahal seharusnya dapat digunakan untuk mencapai ketahanan energi yang sifatnya jangka panjang. Permasalahan yang terjadi adalah eksploitasi batubara dilakukan secara berlebihan sehingga jika tidak segera diatur maka dapat mengancam ketahanan energi nasional kita.

¹¹ Hasil Survei *Pertambangan Kabupaten di Indonesia 2013-2014* yang disampaikan dalam Workshop revisi UU Minerba yang diadakan oleh Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia bersama dengan Indonesia Mining Institute pada tanggal 29 September 2015 bertempat di lantai 5 Ruang Rapat Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara.

I.B.1.10. Peran *Junior Mining Company* dalam Melaksanakan Eksplorasi

Eksplorasi merupakan tahap untuk mencari informasi tentang sumber daya mineral dan batubara yang ada di wilayah pertambangan, sehingga sangatlah penting untuk kemajuan dan optimalisasi industri tambang. Tanpa eksplorasi, tidak akan ada penemuan dan tanpa penemuan tidak akan ada penambangan. Namun pada praktiknya di Indonesia sendiri kegiatan eksplorasi sangatlah tidak maksimal. Perusahaan tambang yang fokusnya hanya pada tahap eksplorasi (*junior mining company*) sering kali terhambat peranannya untuk bisa berkontribusi melakukan eksplorasi. Hambatan ini pada umumnya dikarenakan dari sifat perizinan itu sendiri yang individual dan tidak bisa dialihkan. Permasalahan ini perlu dikaji lebih lanjut dan diperbaiki demi kemajuan industri pertambangan di Indonesia.

I.B.1.11. Peraturan tentang Usaha Jasa Pertambangan

Peraturan tentang Usaha Jasa Pertambangan di dalam UU Minerba tidak cukup mengakomodasi praktik yang terjadi di lapangan. Salah satunya adalah mengenai larangan afiliasi untuk terlibat dalam usaha jasa pertambangan pada pemegang IUP atau IUPK. Definisi afiliasi sendiri dalam UU Minerba tidak diatur secara jelas. Pengertian tentang afiliasi sendiri diatur dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana diubah dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 24 Tahun 2012 (“**Permen 28/2009**”). Namun pengertian afiliasi dalam Permen 28/2009 tersebut bukan mengadopsi pengertian afiliasi secara umum sebagaimana yang diartikan dalam peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perusahaan

seperti Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas ataupun Undang-undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, sehingga dalam kenyataannya masih banyak perusahaan jasa yang terafiliasi yang masih tetap memberikan jasa pertambangan untuk perusahaan tambang afiliasinya sehingga memperbesar potensi terjadinya transfer profit.

Seyogyanya UU Minerba yang merupakan payung hukum dari aturan-aturan pelaksana dibawahnya dapat memberikan definisi yang baku dan konsisten dengan undang-undang terkait lainnya atas terminologi “afiliasi” tersebut.

I.B.1.12. Pertambangan Rakyat

Pertambangan rakyat merupakan kegiatan yang lazim ditemui di Indonesia dan sudah mulai dilakukan oleh masyarakat jauh sebelum negara ini berdiri. Pertambangan rakyat yang banyak dilakukan ini pada dasarnya merupakan kegiatan yang dilaksanakan secara turun-temurun oleh masyarakat adat secara ulayat dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Akan tetapi pada perkembangannya semakin banyak kegiatan pertambangan tanpa izin yang mengatasnamakan pertambangan rakyat. Pertambangan rakyat ini seharusnya bukanlah pertambangan liar yang sengaja dilegalkan, melainkan harus merupakan pertambangan yang semata-mata ditujukan sebagai *culture preservation*.

Selanjutnya mengenai kegiatan pertambangan rakyat ini dalam UU Minerba justru dilegalkan dalam bentuk Izin Pertambangan Rakyat (**IPR**). Pertambangan ini sering kali dilakukan oleh masyarakat dengan tidak menggunakan prinsip-prinsip penambangan yang baik dan benar, sehingga memberikan dampak buruk bagi lingkungan di wilayah pertambangan tersebut serta keselamatan dan kesehatan penambang dan

warga sekitarnya. Masyarakat yang melakukan kegiatan pertambangan tersebut mengatasnamakan pertambangan rakyat walaupun usaha pertambangan tersebut sudah tidak sesuai dengan konsep pertambangan rakyat yang seharusnya hanya untuk tujuan pelestarian budaya.

Jadi, pengaturan tentang pertambangan rakyat secara spesifik dalam UU Minerba ini tidak menjawab permasalahan yang ada tentang pertambangan ilegal, justru mengaburkan makna penting dari pertambangan rakyat adat yang dilakukan secara turun temurun tersebut. Oleh karena itu pengaturan tentang pertambangan masyarakat dan kaitannya dengan UUD 1945 haruslah dikaji kembali.

I.B.1.13. Mekanisme Penyelesaian Lahan

Permasalahan mengenai penyelesaian lahan juga sangat krusial mengingat pembebasan lahan ini adalah salah satu kendala besar dalam pengusahaan pertambangan di Indonesia.¹² Pemberian IUP belum tentu menjamin pemegangnya untuk secara bebas dan bertanggung jawab melaksanakan kegiatan usaha pertambangan dikarenakan banyaknya penyelesaian atas tumpang tindih lahan pertambangan mereka dengan lahan lain. Hal ini dapat mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum, baik bagi para investor maupun masyarakat sekitar serta berpotensi menimbulkan persoalan di antara keduanya.

Keberadaan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, dan Pekerjaan Umum (Inpres No.1/1976) pada praktiknya tidak dapat menjawab permasalahan ini. Oleh karena itu perlu dirumuskan lebih lanjut mengenai penetapan dan

¹² Hasil Survei *Pertambangan Kabupaten di Indonesia 2013-2014*, loc. cit

prioritas penggunaan lahan pertambangan dan tata ruang nasional sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan kepastian hukum para pemegang izin pertambangan dapat terjamin.

I.B.1.14. Pembinaan dan Pengawasan yang Kurang Memadai

Pembinaan dan pengawasan di bidang pertambangan yang khususnya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah hingga saat ini kurang berjalan dengan baik. Padahal, pembinaan dan pengawasan sangatlah krusial dalam kegiatan pertambangan. Hal ini dikarenakan kegiatan teknis pertambangan akan memberikan dampak langsung kepada lingkungan sekitar pertambangan, sehingga jika tidak dilaksanakan secara sungguh-sungguh maka akan menyebabkan kerusakan lingkungan.

Untuk melakukan tindakan pengawasan di lapangan, ditugaskanlah Inspektur Tambang sebagai mata tombak pengawasan teknis pertambangan. Dalam kenyataannya Inspektur Tambang sering dipegang oleh pegawai kedinasan di tingkat Pemerintah Daerah yang kurang berkompeten atau memiliki pengetahuan pertambangan yang memadai, sehingga fungsi pengawasan tidak optimal. Dengan kurang optimalnya fungsi pengawasan ini, maka perlu dilihat kembali peran dan fungsi Inspektur Tambang dalam revisi UU Minerba ini.

I.B.1.15. Peranan Pemerintah dalam *Distribution of Wealth* Hasil Pertambangan Perlu Diperkuat

Pertambangan merupakan sektor yang memegang peranan penting dalam mencapai kemakmuran rakyat. Dalam UU Minerba telah diatur beberapa hal mengenai kewajiban pengutamaan kepentingan dalam negeri

dalam hal penggunaan *local content* dan tenaga kerja lokal serta kewajiban *Corporate Social Responsibility* (CSR) sebagai salah satu bentuk pemberian manfaat ekonomi kepada masyarakat di daerah tambang. Namun peran ini sebenarnya belum kuat dan oleh karena itu perlu diatur kembali mengenai tanggung jawab pemerintah dalam *distribution of wealth* atas hasil pertambangan.

I.B.1.16. Penelitian dan Pengembangan Pertambangan Perlu Dioptimalkan

Kegiatan pertambangan tentu tidak dapat dilepaskan dari ilmu kebumiharian. Sumber daya mineral dan batubara sendiri terletak di dalam bumi dan dibutuhkan pengetahuan dan informasi yang baik untuk dapat memanfaatkannya. Dalam industri pertambangan, terdapat ahli-ahli geologi dan pertambangan yang bertugas untuk mencari, menghitung nilai ekonomis bahan-bahan galian yang kemudian akan diolah dalam bentuk data. Data-data tersebut merupakan data yang sangat penting dalam kegiatan usaha pertambangan, dalam hal menunjang penyiapan wilayah pertambangan serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi pertambangan.

Karena sifatnya yang sangat penting, inventarisasi data pertambangan haruslah dilakukan dengan baik. Data pertambangan memiliki peranan penting dalam hal penyiapan dan lelang Wilayah Usaha Pertambangan (WUP). Akan tetapi hingga saat ini belum terdapat data pertambangan yang baik, akurat dan valid. Hal ini dapat menimbulkan kerugian bagi kegiatan usaha pertambangan dan bagi negara. Data yang tidak valid akan mengakibatkan inefisiensi usaha pertambangan dan tidak berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan peran penelitian dan pengembangan pertambangan ini dalam revisi UU Minerba.

I.B.1.17. Ketentuan Peralihan Harus Menjamin Kepastian Hukum

Dalam UU Minerba diatur mengenai ketentuan peralihan untuk mengakomodir Kontrak Karya dan PKP2B yang telah berlaku sebelum diundangkannya UU Minerba tersebut. Akan tetapi di dalamnya sendiri terdapat disharmonisasi ketentuan yang mengakibatkan ketidakpastian hukum. Dalam Pasal 169 huruf a UU Minerba disebutkan bahwa Kontrak Karya dan PKP2B tersebut akan tetap diberlakukan sampai akhir jangka waktu berlakunya kontrak/perjanjian. Akan tetapi Pasal 169 huruf b UU Minerba menyebutkan bahwa kontrak/perjanjian yang dimaksud harus disesuaikan dalam jangka waktu paling lambat satu tahun setelah UU Minerba berlaku. Hal tersebut tentu saja berkontradiksi satu sama lain. Sehingga untuk menjamin kepastian hukum bagi seluruh pihak, harus diatur kembali mengenai ketentuan peralihan dalam UU Minerba ini.

I.B.2. Permasalahan Atas Pasal-pasal dalam UU Minerba yang Dicabut Berdasarkan Ketetapan Mahkamah Konstitusi

UU Minerba telah mengalami beberapa kali pengujian materil oleh pihak-pihak yang berkepentingan kepada Mahkamah Konstitusi. Pengajuan tersebut termasuk Perkara Mahkamah Konstitusi No. 108/PUU-XII/2014 (yang pengajuannya pada akhirnya ditarik kembali) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 yang memutuskan sebagai berikut:

- a. Frasa “*setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah*” dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1), dan Pasal 17 UU Minerba bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang tidak dimaknai “*setelah ditentukan oleh pemerintah daerah*”;
- b. Frasa “*setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah*” dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1), dan Pasal 17 UU Minerba tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “*setelah ditentukan oleh pemerintah daerah*”;

- c. Frasa “*Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan*” dalam Pasal 14 ayat (2) UU Minerba bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “*Penentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh*”;
- d. Frasa “*Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan*” dalam Pasal 14 ayat (2) UU Minerba tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “*Penentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh*”;
- e. Pasal 6 ayat (1) huruf e UU Minerba selengkapanya menjadi, “*Penetapan WP yang dilakukan setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*”;
- f. Pasal 9 ayat (2) UU Minerba selengkapanya menjadi, “*WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*”;
- g. Pasal 14 ayat (1) UU Minerba selengkapanya menjadi, “*Penetapan WUP dilakukan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*”;
- h. Pasal 14 ayat (2) UU Minerba selengkapanya menjadi, “*Penentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan berdasarkan data dan informasi yang dimiliki Pemerintah dan pemerintah daerah*”;
- i. Pasal 17 UU Minerba selengkapanya menjadi, “*Luas dan batas WIUP mineral logam dan batubara ditetapkan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah berdasarkan kriteria yang dimiliki oleh Pemerintah*”.

Atas keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi mengenai beberapa pasal dalam UU Minerba yang dicabut atau disesuaikan tersebut maka merupakan salah satu dasar

agar UU Minerba ini dapat diperbaiki dan disesuaikan.

I.B.3. Permasalahan Mengenai Disharmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU Minerba dilahirkan dalam suasana kebatinan otonomi daerah yang marak setelah berakhirnya era orde baru sehingga penyelenggaraan penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Salah satu kewenangan penyelenggaraan ini adalah kewenangan pemberian IUP oleh Pemerintah Daerah. Sayangnya pemberian kewenangan ini belum dilengkapi dengan pengawasan yang memadai dan belum adanya kerangka kebijakan pertambangan nasional yang jelas yang dapat dijadikan panduan bagi Pemerintah Daerah, sehingga tidak dapat dipungkiri banyak sekali pemberian izin yang tumpang tindih serta berpotensi menimbulkan eksploitasi sumber daya pertambangan yang tidak terkendali. Selain dalam hal pemberian izin, benturan kewenangan juga terjadi dalam hal penetapan tarif pungutan pertambangan di beberapa daerah.

Dengan diberlakukannya UU 23/2014, kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota akhirnya menjadi sangat dibatasi. Kewenangan penetapan izin dan kewenangan lainnya yang semula ada di tangan Bupati dan Walikota, dialihkan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah provinsi berdasarkan azas dekonsentrasi. Atas penarikan kembali kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota berdasarkan UU 23/2014 ini, maka UU Minerba sebagai landasan peraturan sektor pertambangan menjadi perlu untuk diselaraskan sehingga perlu untuk dikaji kembali.

I. C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

I.C.1. Tujuan

Naskah Akademik ini disusun dengan tujuan untuk menyiapkan landasan pemikiran bagi penyusunan Rancangan Perubahan UU Minerba. Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang.¹³ Naskah akademik ini disusun dengan menggunakan pendekatan akademis, teoritis, yuridis serta empiris sebagai arahan dalam penyusunan norma-norma pengaturan tentang pertambangan.

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan pada sub-bab I.B di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU Minerba dirumuskan sebagai berikut:

- a. memberi gambaran atas permasalahan yang bersifat signifikan yang dihadapi dalam kegiatan usaha pertambangan, baik permasalahan hukum maupun permasalahan dalam implementasinya;
- b. merumuskan kelemahan-kelemahan pengaturan kegiatan usaha pertambangan saat ini berdasarkan UU Minerba;
- c. membuat penafsiran atas konsep penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 serta sistem pengusahaanya yang sesuai sehingga tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai;
- d. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis penyusunan

¹³ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Rancangan Perubahan UU Minerba;

- e. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Perubahan UU Minerba.

I.C.2. Kegunaan

Kegiatan penyusunan Naskah Akademik merupakan bagian penting dalam proses penyusunan undang-undang, karena memberikan struktur dasar dalam membangun kerangka rancangan undang-undang. Proses penyusunan Naskah Akademik ini berguna untuk memberikan gambaran dan pemahaman mengenai kondisi yang sebenarnya terjadi di lapangan, baik mengenai permasalahan yang sedang terjadi, relevansi pengaturan dan segala bentuk aturan yang diperlukan, serta keselarasan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Dalam kegunaannya, Naskah Akademik ini dirancang sebagai dasar dan rujukan terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU Minerba. Naskah Akademik ini disusun sesuai dengan azas-azas yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (“UU 12/2011”), yang kemudian akan menjadi satu kesatuan dengan Rancangan Perubahan UU Minerba. Selain itu, Naskah Akademik ini juga akan menjadi pedoman pembentukan peraturan pelaksana di bawah Perubahan UU Minerba tersebut. Dengan demikian, nilai yang diangkat dalam Rancangan Perubahan UU Minerba ini dapat terus diusung dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan, dan segala permasalahan tentang usaha pertambangan dapat dijawab secara terstruktur dengan Naskah Akademik ini. Dengan mempertimbangkan seluruh aspek-aspek yang berkaitan dengan pertambangan termasuk ekonomi, politik, hukum, dan sosial disamping teknis, diharapkan Perubahan UU Minerba ini dapat berlaku untuk jangka waktu yang lama sehingga memberikan kepastian hukum dan jaminan berusaha bagi seluruh pemangku kepentingan di sektor pertambangan.

I. D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian hukum ini terdiri dari beberapa tahapan dan menggunakan dua pendekatan penelitian, yaitu metode pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif berarti metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang digunakan untuk mengidentifikasi konsep, azas-azas serta prinsip hukum. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah tidak hanya bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan terkait, melainkan juga bahan hukum sekunder lainnya berupa putusan pengadilan, perjanjian, dan buku-buku literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Kemudian metode pendekatan yuridis normatif ini juga dilengkapi dengan diskusi bersama para ahli, yang terdiri atas ahli di bidang hukum, bidang ekonomi, bidang pertahanan dan keamanan serta ahli dalam bidang pertambangan antara lain dalam forum diskusi kelompok (*Forum Group Discussions*) yang dilaksanakan pada tanggal 11-12 Agustus 2015 dan pertemuan (*Workshop*) yang diadakan pada tanggal 29 September 2015.

Sedangkan metode yuridis empiris adalah metode yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan tentang bagaimana hubungan hukum dalam masyarakat pelaku usaha pertambangan. Pendekatan ini dilakukan dengan cara melakukan penelitian langsung di lapangan dengan tujuan untuk mengumpulkan data primer yang berupa survei yang dilaksanakan terhadap 550 responden dari 20 Kabupaten di Indonesia, yakni¹⁴:

- Kabupaten Tapanuli Selatan;
- Kabupaten Muara Enim;
- Kabupaten Bangka;
- Kabupaten Ketapang;
- Kabupaten Barito Utara;
- Kabupaten Tanah Bumbu;
- Kabupaten Balangan;

¹⁴ Survey dilakukan oleh Indonesia Mining Institute untuk kurun waktu 2013-2014

- Kabupaten Tabalong;
- Kabupaten Samarinda;
- Kabupaten Kutai Kartanegara;
- Kabupaten Kutai Timur;
- Kabupaten Berau;
- Kabupaten Nunukan;
- Kabupaten Sumbawa Barat;
- Kabupaten Kolaka;
- Kabupaten Luwu Timur;
- Kabupaten Morowali;
- Kabupaten Minahasa Utara;
- Kabupaten Halmahera Timur; dan
- Kabupaten Mimika.

Metode yuridis empiris ini penting dalam penyusunan Rancangan Perubahan UU Minerba dan Naskah Akademik, karena pembuat undang-undang perlu memahami berbagai permasalahan kompleks yang melingkupi kegiatan usaha pertambangan. Mulai dari permasalahan dalam setiap tahapan-tahapan kegiatan pertambangan, serta solusi yang dapat diterapkan dalam menangani permasalahan pertambangan, dan lain sebagainya.

BAB II

KAJIAN AKADEMIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

II. A. Kajian Teoritis

II.A.1 Hirarki Perundang-undangan

Dikeluarkannya suatu produk perundang-undangan akan selalu berpedoman kepada perundangan-undangan yang lebih tinggi, sehingga peraturan perundang-undangan di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya yang lebih tinggi.

Tata urutan perundang-undangan telah diatur secara khusus dalam UU 12/2011. Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 secara khusus mengatur mengenai jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Lebih lanjut, Pasal 8 UU 12/2011 juga mengatur mengenai bentuk peraturan perundang-undangan diluar jenis-jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan diatas, yang dibuat oleh badan-badan negara lainnya termasuk peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur,

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan-peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

UU Minerba sebagai suatu produk aturan, dalam hal ini mutlak untuk berpedoman kepada UUD 1945 sebagai aturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, hakikatnya UU Minerba merupakan penjabaran secara lengkap atas pengelolaan dan pengusahaan mineral dan batubara sebagaimana yang pokoknya diatur dalam UUD 1945. Selanjutnya UU Minerba juga wajib dijadikan pijakan bagi peraturan pelaksana pertambangan di bawahnya, sehingga aturan-aturan dalam peraturan-peraturan pelaksana tersebut tidak boleh bertentangan dengan aturan-aturan dalam UU Minerba.

II.A.2 Teori Kedaulatan

Kata kedaulatan dalam bahasa Indonesia sama artinya dengan kata *sovereignty* (dalam bahasa Inggris), *souverainete* (dalam bahasa Perancis), dan *sovranus* (dalam bahasa Italia). Kata-kata tersebut seluruhnya diturunkan dari kata dalam bahasa Latin, *superanus* yang berarti “yang tertinggi” (*supreme*).¹⁵

Menurut Jean Bodin yang dimaksud dengan kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum bagi suatu negara, yang sifatnya tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi.¹⁶ Tunggal artinya kekuasaan merupakan satu-satunya kekuasaan tertinggi dalam negara yang tidak diserahkan atau dibagi-bagikan kepada badan lain, asli artinya kekuasaan tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi, abadi artinya kekuasaan tetap ada selama negara berdiri, sekalipun pemegang kedaulatan sudah berganti, dan tidak dapat dibagi-bagi atau tidak terbatas, artinya kekuasaan tidak dibatasi oleh kekuasaan lain.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu negara*, Rajawali Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 169.

¹⁶ Soehino, *Ilmu negara*, Liberti, Yogyakarta, 2005, hlm. 79.

Paham kedaulatan yang dianut oleh Indonesia antara lain adalah kedaulatan rakyat yang dapat dilihat dari beberapa bagian pada UUD 1945. Yang pertama, Bab I UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Dari ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia adalah rakyat. Sedangkan pelaksana kedaulatan tersebut adalah seluruh lembaga-lembaga negara termasuk Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian, pemilik kedaulatan atas Indonesia adalah rakyat Indonesia dimana rakyat menyerahkannya kepada negara atau dengan kata lain kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kedaulatannya demi mencapai tujuan negara yakni mencapai kesejahteraan rakyatnya.

Yang kedua, dalam alenia ketiga dan keempat pembukaan UUD 1945 terdapat pengakuan bangsa Indonesia bahwa pada kemerdekaan yang dicapai oleh bangsa Indonesia merupakan berkat Tuhan Yang Maha Kuasa, sehingga disini jelas terdapat pengakuan atas kedaulatan Tuhan. Kedaulatan Tuhan ini juga dijadikan sebagai jiwa dari Pancasila dan tertuang dalam Pasal 29 (1) UUD 1945. Jelas bahwa UUD 1945 menganut teori kedaulatan Tuhan namun yang dimaksud disini tentulah berbeda dengan teori dalam paham teokrasi yang ada di negara barat.

Selain teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan Tuhan, berbagai pasal-pasal dalam UUD 1945 juga secara tegas mengakui kedaulatan hukum melalui berbagai aturan kekuasaan dalam negara Indonesia, perlindungan hak asasi manusia serta hubungan penguasa dan rakyat yang selalu diserahkan pengaturan lebih lanjutnya kepada instrumen hukum seperti undang-undang. Instrumen hukum pada dasarnya merupakan ejawantah dari kedaulatan hukum.¹⁷

Jika dilihat dari substansi kedaulatan, UUD 1945 tepatnya pasal 33 UUD 1945 menganut juga teori kedaulatan negara dimana diatur mengenai penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting serta penguasaan atas bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

¹⁷ Dr. Anwar C, SH, MH, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Setara Press, Malang, hlm. 93.

Dari uraian diatas maka jelas bahwa Indonesia menganut teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum dan kedaulatan negara secara sekaligus. Kedaulatan-kedaulatan tersebut khususnya kedaulatan negara, telah memberikan kedaulatan dan penguasaan yang mutlak oleh negara atas segala sumber daya alamnya di Indonesia.

Selain disebutkan dalam UUD 1945, konsep kedaulatan negara atas sumber daya alam ini pertama kali dikenal secara internasional melalui Resolusi Majelis Umum PBB 1803 pada tanggal 14 Desember 1962 tentang *“Permanent Sovereignty Over Natural Resources”*. Salah satu prinsip kedaulatan negara ini adalah yang tercantum dalam angka 1 Resolusi Majelis Umum PBB 1803 tersebut, yang menyebutkan bahwa:

“The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned”.

Apabila diterjemahkan secara bebas, prinsip ini menjelaskan bahwa hak bangsa dan negara atas kedaulatan kekayaan dan sumber daya alam yang ada di wilayahnya harus dilaksanakan demi kepentingan pembangunan nasional dan demi kesejahteraan penduduk negara yang bersangkutan.

II.A.3 Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam

Penguasaan negara atas sumber daya alam telah secara tegas disebutkan dalam konstitusi Indonesia. Tepatnya Pasal 33 Ayat (3) UUD, mengatakan bahwa sumber daya mineral dan batubara sebagai salah satu kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Indonesia, adalah untuk kemakmuran rakyat Indonesia yang **penguasaannya diserahkan sepenuhnya kepada negara**. Penguasaan negara atas kekayaan alam khususnya mineral dan batubara tersebut juga diakui dan disebutkan

secara tegas dalam UU Minerba.¹⁸ Rakyat Indonesia yang dimaksud disini adalah rakyat secara kolektif dari Sabang sampai Merauke yang menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 merupakan pemilik publik atas mineral dan batubara di wilayah Indonesia.¹⁹

Jadi, rakyat Indonesia telah memberikan kekuasaan secara mutlak kepada negara untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut atas mineral dan batubara didalam wilayah Indonesia agar manfaat dari mineral dan batubara tersebut dapat dirasakan oleh rakyat Indonesia baik manfaatnya secara langsung yakni terhadap akses produk pertambangan, termasuk produk pertambangan untuk penunjang pembangunan dan pertahanan keamanan negara juga energi listrik yang dihasilkan dari batubara, maupun manfaat tidak langsungnya. Jelaslah disini bahwa filosofi dari penguasaan negara atas mineral dan batubara tersebut adalah untuk menjamin tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui pembangunan serta pertahanan dan ketahanan nasional.

Mengenai konsep penguasaan negara atas kekayaan alam ini tidak ada terjemahannya yang tunggal. Untuk itu tafsiran atas konsep penguasaan negara dapat merujuk kepada (i) Pasal 33 UUD 1945 itu sendiri; (ii) pidato Mohammad Hatta; (iii) Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (“**UU Agraria**”) dan (iv) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01-021-022/PUU-I/2003 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.

Pasal 33 (2) dan (3) UUD 1945 telah secara tegas menyatakan bahwa negara merupakan satu-satunya penguasa atas kekayaan alam Indonesia, hal mana juga dikuatkan dalam Pasal 2 ayat 1 UU Agraria yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01-021-022/PUU-I/2003 juga dijelaskan makna “dikuasai negara” dalam arti yang lebih luas yang bersumber dan

¹⁸ Pasal 4 ayat (1) UU Minerba “mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.”

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003.

diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaannya. Jadi kedudukan negara sebagai pemegang kuasa paling tinggi dalam hal kekayaan alam Indonesia telah dinyatakan secara konsisten dalam berbagai macam penafsiran tersebut.

Dari pengertian kekuasaan negara atas kekayaan alam berdasarkan UUD 1945, UU Agraria, dan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diatas, maka dapat kita lihat dua hal yang paling utama dari pengertian tersebut yakni (i) **penguasaan**; dan (ii) **negara**.

Penguasaan

Mengenai penguasaan ini dalam ayat 2 pasal UU Agraria telah ditegaskan bahwa hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk:

- a. **mengatur** dan **menyelenggarakan** peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. **menentukan** dan **mengatur** hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. **menentukan** dan **mengatur** hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan yang diberikan dari penguasaan negara tersebut berdasarkan UU Agraria hanya terbatas pada pengaturan, penyelenggaraan dan keputusan. Namun berdasarkan pertimbangan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, disebutkan bahwa kewenangan atas penguasaan negara tersebut lebih luas yakni mandat untuk melaksanakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengaturan (*Regelingdaad*), artinya hal-hal terkait pengaturan berada di tangan pemerintah dan tidak dapat didelegasikan;
- b. Pengurusan (*Bestuurdaad*), artinya izin publik berada di tangan pemerintah dan tidak dapat diserahkan;

- c. Keputusan/penetapan (*Beschiking*), artinya penguasaan ini berada di tangan pemerintah dan dapat didelegasikan;
- d. Pengelolaan (*Beheersdaad*), artinya berada di tangan pemerintah serta dapat diserahkan dan didelegasikan; dan
- e. Pengawasan (*Toezichthoudensdaad*), artinya berada di tangan pemerintah dan dapat didelegasikan yang tujuannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kelima bentuk fungsi dan kewenangan negara tersebut yaitu fungsi kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektivitasnya dan ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Lalu bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar.²⁰

Negara

Sedangkan pengertian negara, sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan atas kekayaan alam di Indonesia, diwakilkan oleh seluruh lembaga-lembaga negaranya berdasarkan fungsinya masing-masing menurut UUD 1945. Salah satu lembaga-lembaga negara tersebut adalah Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan yang diartikan juga sebagai Pemerintah (*executive*) dalam pengertian pemerintah pusat berdasarkan UU Minerba.

Dalam menjalankan kewenangannya tersebut, Pemerintah boleh melimpahkan atau menyerahkan fungsi-fungsi Pemerintah untuk membuat keputusan (*beschiking*), mengelola (*beheersdaad*) dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah seperti Pemerintah Daerah yang tentunya dalam koridor-koridor tertentu.²¹

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, *loc. cit*

Kebolehan untuk mendelegasikan kekuasaan Pemerintah kepada daerah-daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam UU Agraria ini sekarang bertentangan dengan UU 23/2014 yang mana sistem pemerintahannya lebih sentralistik dan terpusat pada Pemerintah yakni tingkat pusat. Selain bertentangan, sistem sentralistik sebagaimana yang dimaksud dalam UU 23/2014 sebenarnya dapat menimbulkan resiko permasalahan birokrasi yang justru tidak menyelesaikan akar permasalahan pengelolaan sumber daya alam kita.

UU Minerba sendiri juga menerapkan sistem desentralisasi kepada Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk turut serta dalam melaksanakan fungsi menguasai oleh negara tersebut terkait dengan pemberian izin pengusahaan sumber daya mineral dan batubara, pembuatan peraturan, pengawasan dan pengelolaannya.²² Pengaturan ini sebenarnya lebih untuk menyesuaikan dengan sistem otonomi daerah yang mulai dilahirkan pada tahun 1999 dimana kemudian setelah diterapkannya sistem otonomi daerah, Pemerintah Daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota juga diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara.

Guru besar Prof. Bagir Manan dan Prof. Hikmahanto Juwana²³ berpendapat bahwa penafsiran terdekat dari implementasi konsep penguasaan negara dan pengusahaannya tersebut adalah sebagaimana yang dimaksud dalam pidato Mohammad Hatta, karena beliau adalah salah satu pembuat UUD 1945 dan penggagas konsep Pasal 33 UUD 1945.

Konsep berdasarkan pidato Mohammad Hatta ini sudah pernah juga dibahas dalam perkara ketenagalistrikan sebagaimana yang dimaksud dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Dalam keputusan tersebut disebutkan bahwa secara filosofis dan historis, maksud dikuasai oleh negara

²¹ Koridor ini erat kaitannya dengan peran strategis bahan galian tambang tersebut, dimana semakin strategis dan vital maka penguasaan negara harus semakin besar. Sebaliknya ada pula beberapa jenis bahan galian tambang yang mungkin justru kurang efisien jika diatur dan dikelola langsung oleh Pemerintah Pusat.

²² Pasal 7 dan 8 UU Minerba

²³ Disampaikan dalam *Forum Group Discussion* PERHAPI dan IMI mengenai Revisi UU Minerba pada tanggal 11 Agustus 2015 di Ruang Rapat Sekretariat PERHAPI.

menurut Mohammad Hatta adalah dimana pembangunan ekonomi (yang jika kita tafsirkan maka termasuk juga pembangunan dalam bidang pertambangan) harus dilakukan dengan skala prioritas sebagai berikut:

1. dilaksanakan sendiri oleh negara dengan kemampuannya sendiri;
2. dilaksanakan sendiri oleh negara dengan meminjam modal asing;
3. jika masih tidak mampu juga maka negara memberikan kesempatan kepada asing untuk mengusahakan bersama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.

Founding fathers kita, yakni para pembentuk UUD 1945, bertekad bahwa pengelolaan sumber daya mineral dan batubara (sebagai bagian dari kegiatan pembangunan ekonomi) harus diusahakan sendiri oleh negara atau diusahakan dengan prinsip bahwa semakin besar pengusahaan di bidang sumber daya mineral dan batubara tersebut serta semakin banyak rakyat yang menggantungkan hidupnya pada usaha tersebut, maka harus semakin besar pula penyertaan negara di dalamnya. Perusahaan besar-besar itu menurut Mohammad Hatta merupakan suatu bentuk koperasi publik (*state-owned corporation*). Lebih lanjut, bahwa perusahaan tambang yang besar dan yang serupa dengan itu agar dijalankan sebagai usaha negara sebab ia dikerjakan oleh orang banyak dan cara pengolahannya mempunyai akibat terhadap kemakmuran dan kesehatan rakyat.

Pengusahaan sendiri oleh negara sebagaimana dimaksud dalam pidato Mohammad Hatta ini dikutip dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 yakni sebagai berikut:²⁴

“... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, op. cit. hlm. 101-102.

asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara. Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan kapital nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan kapital asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang...”

Dengan demikian dapat disimpulkan secara tersirat bahwa idealnya sumber daya alam harus dikelola secara langsung oleh negara. Apabila terdapat batasan-batasan dari negara untuk mengelola secara langsung, pemberian kesempatan kepada asing baru dapat dilakukan dan hanya bersifat sementara saja.

Mengenai penyertaan negara dalam konteks ini, disebutkan oleh Mohammad Hatta bahwa tidaklah berarti bahwa pimpinannya adalah birokrat, malahan ditegaskan bahwa perusahaan dan birokrasi adalah dua hal yang sangat bertentangan satu sama lain.

Meskipun menitikberatkan pada penyertaan negara atas usaha-usaha besar dan strategis, namun demikian hal tersebut tidak berarti pemerintah harus sepenuhnya menjalankan usaha pertambangan sendiri, bisa saja perusahaan tambang tersebut diserahkan kepada badan yang bertanggung jawab kepada Pemerintah. Jadi tidak harus oleh Pemerintah langsung, yang terpenting pertanggungjawabannya saja kepada Pemerintah dan mengantarkan kita kepada kemakmuran dan kesejahteraan. Penyerahan kekuasaan untuk menjalankan usaha pertambangan kepada badan usaha negara inipun dapat menghindari permasalahan birokrasi.

II.A.4 Bentuk Pengusahaan Pertambangan Sebagai Wujud Dari Penguasaan Negara

Pengertian hukum yang terkandung dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 adalah bahwa sumber daya mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, air dan wilayah Indonesia adalah hak bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Bangsa Indonesia menyerahkan kekuasaan tersebut kepada negara untuk mengatur, memelihara dan menggunakan kekayaan nasional (*authority rights*) dengan sebaik-baiknya agar dapat tercapai masyarakat Indonesia adil dan makmur. Sebagai negara yang berdaulat, negara berhak untuk memanfaatkan secara bebas kekayaan alam dibawah kekuasaannya tersebut.²⁵

Selain mengatur mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam, Pasal 33 UUD 1945 juga mengandung jiwa kedaulatan usaha yang terdiri atas *mineral right* (hak mineral), *mining right* (hak pertambangan), dan *economic right* (hak ekonomi). Hak mineral adalah hak atas mineral yang terkandung di dalam perut bumi, hak pertambangan adalah hak untuk mengeluarkan mineral yang ditemukan di dalam perut bumi tersebut ke permukaan, sedangkan hak ekonomi adalah hak untuk menerima hasil atau manfaat dari produksi. Dalam kaitannya dengan pertambangan, konsep penguasaan negara tersebut diuraikan di mana hak penguasaan dipegang oleh negara (*authority rights*) melalui pengelolaan oleh pemerintah (*mining rights*). Hak kepemilikan (*mineral rights*) dipegang oleh seluruh rakyat Indonesia secara kolektif sebagai pemilik. Sedangkan hak pengusahaan (*economic/ business rights*) dipegang oleh pelaku usaha.²⁶

Berangkat dari teori tersebut, maka jelas bahwa pengusaha atau pelaku usaha tambang hanya memegang hak pengusahaan saja, sedangkan hak penguasaan

²⁵ Huala Adolf, S.H., *Aspek-aspek negara dalam Hukum Internasional*, Raja Grafindo, Jakarta, 1990, hlm. 51.

²⁶ Dr. Tri Hayati, UI, dalam diskusi Indonesian Mining Association, 2015.

harus tetap dipegang oleh negara. Dalam hal ini, implementasi pemberian hak perusahaan kepada pelaku usaha tambang dengan tanpa mengurangi hak penguasaan tambang negara sesuai dengan amanat UUD 1945 menjadi sangat penting untuk dijalankan secara konsisten.

Untuk mencapai amanat konstitusi tersebut menurut Mohammad Hatta, perusahaan oleh negara menjadi suatu keharusan, terutama untuk cabang-cabang produksi yang penting. Namun beliau juga berpendapat bahwa perusahaan sebaiknya justru terpisah dari birokrasi. Beliau pun menyatakan bahwa tidaklah berarti bahwa pimpinan dari perusahaan-perusahaan tersebut adalah birokrat karena perusahaan dan birokrasi adalah justru bertentangan satu sama lain.

II.A.5 Manfaat Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat

Pengelolaan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya (termasuk tambang), hasilnya harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat, termasuk di area di mana tambang tersebut terletak. Penggunaan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat berkaitan erat dengan strategi peningkatan nilai tambah mineral dan batubara. Pengembangan peran sumber daya mineral dan batubara salah satunya dapat dilakukan dengan pengembangan nilai tambah dan optimalisasi manfaat industri tambang itu sendiri.

Pengembangan nilai tambah merupakan perpanjangan dan perluasan pemanfaatan sumber daya mineral. Pengembangan nilai tambah industri mineral dan batubara dapat dilakukan antara lain melalui:²⁷

- a. Diversifikasi produk;
- b. Diversifikasi pemanfaatan dan pemasaran produk;
- c. Pengembangan industri hilir;
- d. Pemanfaatan limbah;
- e. Dukungan pada industri;

²⁷ Kajian Konseptual Kebijakan Mineral Nasional dan Pola Pertambangan di Indonesia, PERHAPI, 2001 hlm. 17-18.

f. Dukungan pada pengembangan prasarana.

Sementara optimalisasi manfaat cenderung berfokus pada pengelolaan industri pertambangan atau mineral itu sendiri.

Dengan melakukan peningkatan nilai tambah, pemanfaatan tambang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat dilakukan karena munculnya pembukaan lapangan pekerjaan, *multiplier effect*, serta manfaat pembayaran royalti yang dapat digunakan untuk pembangunan dan pengembangan nasional dan daerah. Oleh karena itu kebijakan yang terkait dengan pengembangan nilai tambah komoditas tambang adalah krusial. Hal ini ditujukan untuk menghindari ekspor *raw material* yang dapat merugikan negara karena hasil tambang mentah akan dibeli dengan harga murah. Dengan adanya kewajiban pengembangan nilai tambah di dalam negeri, negara dapat menikmati hasil tambang yang sebesar-besarnya.

II. B. Kajian terhadap Azas atau Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU Minerba memiliki makna sebagai landasan dan pedoman dalam melaksanakan kegiatan usaha pertambangan. Dengan demikian untuk mencapai tujuan dalam penyusunan naskah akademik ini, perlu diperhatikan azas-azas serta prinsip-prinsip yang menjadi semangat bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang ini, yaitu:

II.B.1 Azas Kemanfaatan, Keadilan dan Keseimbangan

Keadilan dapat diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil atau tidak berat sebelah dan tidak memihak. Menurut Hans Kelsen, keadilan lahir dari hukum positif yang ditetapkan manusia, konsep keadilan itu mencakup pengertian yang jernih dan bebas nilai.²⁸ Dalam kaitannya dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang ini, asas keadilan dan keseimbangan

²⁸ Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Hans Kelsen, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm 17.

dimaksudkan agar pengusahaan kegiatan tambang dapat memberikan manfaat yang dinikmati secara merata oleh seluruh masyarakat Indonesia.

II.B.2 Asas Keberpihakan Pada Kepentingan Bangsa

Asas keberpihakan kepada kepentingan bangsa berarti kegiatan usaha tambang haruslah berdasarkan kepada kepentingan bangsa. Keberpihakan sendiri berarti kecenderungan untuk memberikan dukungan kepada suatu pihak yang terlibat. Dengan berlandaskan pada asas keberpihakan pada kepentingan bangsa, maka kepentingan bangsa Indonesia lah yang harus didukung dan didahulukan apabila terjadi konflik dalam kegiatan usaha pertambangan. Hal ini juga sesuai dengan konstitusi negara bahwa sumber daya alam harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

II.B.3 Asas Partisipatif, Transparansi dan Akuntabilitas

Negara harus memberikan kesempatan untuk partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan-kebijakan. Asas partisipatif dalam kaitannya dengan Rancangan Undang-Undang ini adalah bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pelaksanaan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara yang dilakukan pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kegiatan usaha pertambangan dibuka seluas-luasnya kepada anggota masyarakat yang memenuhi syarat yang telah ditentukan dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Kemudian setiap proses kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara haruslah dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara sesuai dengan perundang-undangan.

II.B.4 Asas Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan

Asas ini menghendaki supaya kegiatan usaha pertambangan diselenggarakan dengan menjamin kelangsungan dan kelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi

mendatang. Kegiatan usaha pertambangan yang memadukan kelangsungan dan kelestarian lingkungan hidup dapat menjadi sarana untuk mencapai keberlanjutan pembangunan dan menjadi jaminan bagi kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

II.B.5 Asas Bernilai Tambah

Kegiatan usaha pertambangan juga harus berlandaskan pada kebijakan yang bertujuan untuk mengembangkan seluruh potensi sumber daya mineral dan batubara dan memberikan keuntungan maksimal bagi negara. Bernilai tambah berarti kegiatan usaha pertambangan harus dapat mencapai nilai ekonomi yang maksimal.

II.B.6 Asas Kepastian Hukum

Salah satu adagium hukum yang menggambarkan mengenai pentingnya asas kepastian hukum adalah "*Fiat justitia et pereas mundus*" yang berarti "*Walaupun langit runtuh hukum akan selalu dijunjung tinggi*". Dalam praktiknya adagium ini menjelaskan bahwa segala perbuatan haruslah didasari pada hukum. Hukum berfungsi untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat, yaitu pola perilaku yang sesuai dengan norma yang berlaku. Kepastian hukum sendiri secara normatif memerlukan tersedianya perangkat perundang-undangan yang baik dan dukungan terhadap pelaksanaannya. Dalam hal ini berarti dibutuhkan suatu perangkat perundang-undangan terkait pertambangan yang dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam kegiatan usaha pertambangan.

II.C Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

II.C.1 Implementasi penguasaan oleh negara

UU Minerba dalam kenyataannya memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Daerah untuk ikut menyelenggarakan pengusahaan

pertambangan melalui kewenangannya mengeluarkan izin. Besarnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam pertambangan ini pada kenyataannya menimbulkan masalah serius dalam hal pemberian izin usaha pertambangan yang tidak terkendali dan eksploitasi tambang yang berlebihan sehingga akan menguras cadangan nasional kita. Ketidakmampuan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengawasan yang memadai juga telah mengakibatkan kerusakan lingkungan dan besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk merehabilitasinya. Sebelum era otonomi daerah, Direktorat Jenderal Minerba mencatat hanya ada sekitar 600 izin pertambangan (IUP) yang dikeluarkan, namun setelah berlakunya era otonomi daerah maka IUP meledak menjadi 10.918 izin.²⁹ Hal ini disebabkan karena sebagian IUP tersebut dikeluarkan secara sembrono, saling bertumpang tindih, maupun tidak dilaksanakan kewajibannya oleh pemegang IUPnya. Selain tidak terpenuhinya formalitas tersebut, kenyataannya banyak IUP yang diberikan kepada pihak-pihak yang sama sekali tidak memiliki kompetensi dan kapabilitas di bidang pertambangan baik secara teknis maupun finansial.

Desentralisasi kewenangan Pemerintah Pusat berdasarkan sistem otonomi daerah sebagaimana yang diadopsi dalam UU Minerba ini, meskipun secara hukum dibolehkan, namun haruslah dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian, mengingat mandat dan tanggung jawab negara yang begitu besar yang diberikan oleh pasal 33 UUD 1945 untuk mengelola kekayaan alam tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat kolektif, yakni seluruh rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke, bukan hanya rakyat ditempat dimana tambang tersebut berada. Sehingga jika kewenangan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara diberikan kepada Pemerintah Daerah dengan azas desentralisasi tersebut, maka kemakmuran rakyat kolektif dari Sabang sampai Merauke tersebut harus tetap dapat terjamin.

²⁹ Materi presentasi Tindak Lanjut Penyelesaian Penataan Izin Usaha Pertambangan (IUP) oleh Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral tanggal 6 Februari 2014, diakses melalui <http://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-%20Tindak%20Lanjut%20Penyelesaian%20Penataan%20IUP/cb06194b232920d9e14a0217c40b5cee2014-02-05-14-56-04.pdf>, pada tanggal 25 September 2015.

II.C.2 Bentuk perusahaan

Baik izin dan kontrak sama-sama merupakan instrumen hukum yang dapat digunakan dalam perusahaan pertambangan. Hanya saja memang terdapat perbedaan antara keduanya, yakni dimana pada izin, kekuasaan ada pada si pemberi izin, sehingga singkatnya dapat saja dicabut setiap saat. Jadi disini berarti pada saat Pemerintah memberikan izin, berarti ia menjalankan kekuasaan publiknya. Sebaliknya untuk kontrak, pada saat Pemerintah berkontrak maka ia bukan bertindak sebagai penguasa namun sebagai badan hukum sehingga kedudukannya dengan pelaku usaha adalah setara dalam konteks keperdataan. Jadi, dalam konsep kontrak karya, negara tidak hanya menjadi regulator atas hubungan hukum antara perusahaan pertambangan dengan sumber daya alam, namun negara juga melakukan hubungan hukum keperdataan yang setara dengan perusahaan tersebut. Sehingga dalam konsep kontrak ini terjadi percampuran fungsi pemerintah sebagai regulator dan pelaku usaha, hal mana seharusnya dihindari.

Dengan adanya kelemahan dari rezim kontrak tersebut, maka perusahaan pertambangan pun diubah melalui UU Minerba dengan menggunakan sistem izin. Konsep izin memberikan kedudukan yang lebih tinggi bagi negara, dimana negara memberikan izin kepada pihak lain yang memenuhi syarat untuk melakukan kegiatan pertambangan. Namun dengan sistem izin kepada badan usaha selain negara dan perorangan, negara tidak menjalankan fungsi penguasaannya untuk melakukan pengelolaan secara langsung. Negara hanya melakukan fungsi pengawasan dan pengurusan dengan memberikan izin kepada pihak lain untuk melakukan pengelolaan pertambangan.

II.C.3 Pengolahan dan pemurnian

Dengan berpegang kepada amanat yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 maka pengolahan dan pemurnian mineral dan batubara menjadi sangat penting sebagai wujud pemberian sebesar-besar manfaat bagi kemakmuran rakyat. Dalam UU Minerba, kewajiban peningkatan nilai tambah ini dituangkan dengan aturan penghiliran hasil tambang mineral dan batubara dan pelarangan ekspor bahan mentah. Selanjutnya, melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1 Tahun 2014, kewajiban peningkatan nilai tambah atas komoditas tambang tersebut menjadi lebih ditekankan lagi dengan dikeluarkannya kebijakan untuk mempercepat proses pengolahan dan pemurnian. Tepatnya, pelaksanaan pembangunan smelter menjadi sangat mendesak untuk 4 komoditas utama mineral di Indonesia yakni: tembaga, besi, nikel, dan bauksit.

Dalam kenyataannya, realisasi pembangunan industri smelter di tanah air masih belum mencapai target seperti yang diharapkan. Malahan para penambang berlomba-lomba untuk memperbanyak eksploitasinya sebelum benar-benar dilarang untuk mengekspor bahan mentah. Akibatnya, produksi sejumlah komoditas tambang melonjak. Contohnya, berdasarkan catatan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral di tahun 2014 produksi bauksit tahun 2010 meningkat dari 15.595.048,83 mt menjadi 30.281.149,92 mt di tahun 2012. Hal serupa terjadi pada komoditas bijih nikel, di mana produksi pada 2010 hanya 7.522.759 wmt, tapi tahun 2012 sudah mencapai 50.087.747,19 wmt³⁰.

Kementerian ESDM juga mencatat, setidaknya juga terdapat tiga komoditas yang defisit smelter pada tahun 2014, yaitu tembaga, bauksit, dan nikel. Defisit smelter ini tentunya mengakibatkan banyaknya bahan mentah tambang yang tidak dapat dijual, dan pada akhirnya membuat pelaku tambang

³⁰ Kementerian ESDM, 2014 sebagaimana dikutip oleh Indonesia Mining Institute pada Konferensi Pers Pemaparan Hasil Survei Pertambangan di Indonesia Periode 2013-2014.

mengurangi kapasitas produksi atau bahkan menutup usahanya yang justru akan berdampak pada berkurangnya penerimaan negara terkait dengan pendapatan pemerintah dari sektor pertambangan dapat berupa penerimaan pajak dan bukan pajak. Kedua, berdampak pada pengurangan tenaga kerja di sektor tambang, dan yang terakhir adalah semakin tergerusnya neraca perdagangan yang mengakibatkan defisit neraca.

II.D Usulan Perbaikan

II.D.1 Terminologi Konsesi Pertambangan

UU Minerba menggunakan istilah “Izin” dalam Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebagai bentuk keputusan pemerintah yang diberikan kepada pelaku usaha pertambangan. Penggunaan istilah “Izin” dalam konteks pengelolaan sumber daya alam sebenarnya kurang tepat. UU 30/2014 telah menentukan nomenklatur dari bentuk produk tata usaha negara yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam. Lebih tepatnya, butir 20 Pasal 1 UU Administrasi Pemerintahan mendefinisikan “Konsesi” sebagai:

“Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan definisi diatas, maka dapat kita lihat bahwa unsur dari Konsesi adalah (i) dalam bentuk keputusan, yang berarti kedudukan pemberi keputusan yakni pemerintah adalah lebih tinggi atau tidak sejajar dengan si penerima keputusan, hal ini merupakan cerminan dari kedaulatan negara dalam mengelola sumber daya alam; (ii) terdapat kesepakatan dari si penerima konsesi untuk mengelola fasilitas umum atau sumber daya alam. Kesepakatan si penerima konsesi ini diperlukan karena kegiatan yang akan dilaksanakan tersebut merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dari

pemerintah sehingga terdapat komitmen yang begitu besar bagi si pemegang konsesi tersebut dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan yang dilaksanakannya.

Istilah “Konsesi” untuk itu tidak boleh diartikan sebagai konsesi pertambangan sebagaimana dimaksud sebagai ”*concession*” dalam Mijnwet (Indische Mijn Wet, Stb. Tahun 1899 No.214) yang memberikan hak kepemilikan atas lahan berikut hasil tambang kepada pemegang konsesi.

II.D.2 Penguatan konsep penguasaan negara atas pengusahaan tambang

Berdasarkan konsep pengusahaan menurut Mohammad Hatta sebagaimana yang dibahas sebelumnya dan belajar dari sejarah perjalanan pengusahaan pertambangan di Indonesia, maka dapat diusulkan pembentukan suatu badan usaha negara khusus (Badan Usaha Milik Negara Khusus atau “BUMNK”) yang memegang Konsesi dari Pemerintah yang tugasnya adalah melakukan fungsi pengelolaan atas sumber daya mineral dan batubara.

Sebagai badan usaha negara pemegang konsesi pertambangan, BUMNK akan melaksanakan fungsi pengelolaan sumber daya mineral dan batubara secara langsung. Akan tetapi dalam hal terdapat keterbatasan, maka pengelolaan sumber daya mineral dan batubara tetap dapat dilakukan dengan dukungan pihak swasta dan/atau asing. Namun pengelolaan tersebut tetap harus dilakukan di bawah fungsi BUMNK, melalui suatu alas hukum yang sah dari BUMNK.

Jika penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara tersebut dijalankan oleh Pemerintah melalui BUMNK, maka bentuk atau skema pengusahaan yang diberikan adalah Konsesi Pertambangan sebagaimana diatur dalam UU 30/2014.

Melihat sejarah pertambangan yang sudah pernah menerapkan rezim kontrak dan juga rezim izin serta tatanan baru dunia internasional yang sangat

mempengaruhi pelaksanaan hukum di negara kita, maka ternyata dalam kedua sistem perusahaan tersebut, negara dalam hal ini Pemerintah ternyata belum secara penuh terhindar dari tuntutan hukum baik tuntutan hukum dari pihak lain dimana negara berkontrak dengannya ataupun tuntutan hukum dari pemegang izin yang diberikannya.³¹

Selain itu konsep izin yang memerlukan pengurusan administrasi yang panjang, sebenarnya kurang menarik bagi investor. Investor pada umumnya akan lebih menyukai untuk bekerja sama dalam bentuk kontrak, karena memberikan kedudukan yang setara sehingga menjamin kepastian hukum bagi kedua belah pihak juga memberikan lebih banyak kemudahan dalam prosesnya. Berdasarkan kelemahan-kelemahan serta keunggulan kedua sistem tersebut, maka diperlukan sistem yang dapat menyeimbangkan keperluan investasi dengan tidak melupakan fungsi penguasaan negara atas sumber daya alam.

Kelemahan izin yang tidak menarik bagi investasi dan kontrak karya yang mensejajarkan kedudukan negara dengan pihak swasta pun dapat terjawab dengan dibentuknya BUMNK yang memegang Konsesi Pertambangan dari Pemerintah. Sementara hubungan BUMNK dengan pelaku usaha pertambangan lainnya dapat dibuat dalam bentuk Kontrak Perusahaan Pertambangan. Dengan konsep ini diharapkan investasi di bidang pertambangan dapat terus meningkat namun secara bersamaan kedaulatan negara atas kekayaan alamnya pun tetap terjaga karena fungsi pengelolaan tetap dilakukan oleh negara.

Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa BUMNK ini wajib menjalankan fungsinya secara profesional sehingga harus menjadi suatu badan yang terlepas dari hubungan birokrasi negara dan mandiri serta tidak

³¹ Perkara *Churchill Mining PLC and Planet Mining Pty Ltd v. Republic of Indonesia*, ICSID Case No. ARB/12/14 and 12/40 adalah salah satu contohnya dimana negara terseret ke dalam sengketa arbitrase di ICSID akibat pencabutan IUP oleh pemerintah setempat.

bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara.³² Dengan demikian sistem seperti inipun dapat melepaskan kita dari jebakan birokratisasi pemerintahan.

Jadi, pengusahaan pertambangan selayaknya dilakukan oleh BUMNK sedangkan pengaturan dan pengawasannya tetap harus dilaksanakan oleh Pemerintah. Bentuk ini tentunya berbeda dengan PT Pertamina tempo dulu (berlambang kuda laut) meskipun dibentuk dengan undang-undang maupun Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas (BP Migas) yang dibentuk dengan Keputusan Presiden.

Dengan dikelolanya usaha pertambangan oleh BUMNK maka Pemerintah sebagai regulator dapat melaksanakan fungsi utamanya yakni sebagai regulator dan pengawas. Fokus pada fungsi pengaturan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah ditujukan (i) untuk memberikan kemudahan bagi Pemerintah untuk membuat perencanaan pertambangan, industri dan pembangunan nasional; (ii) agar Pemerintah mampu mengkonsolidasi sumber daya dan cadangan yang ada dan menginventarisasinya dengan baik karena terdapat agregasi dari seluruh sumber daya alam di Indonesia; hal ini jauh lebih mudah ketimbang melaksanakan inventarisasi per daerah secara parsial karena secara geologis, tambang tidak terbatas oleh wilayah administratif; dan (iii) agar penerapan dari konsep penguasaan dan kewenangan negara dapat lebih diperkuat.

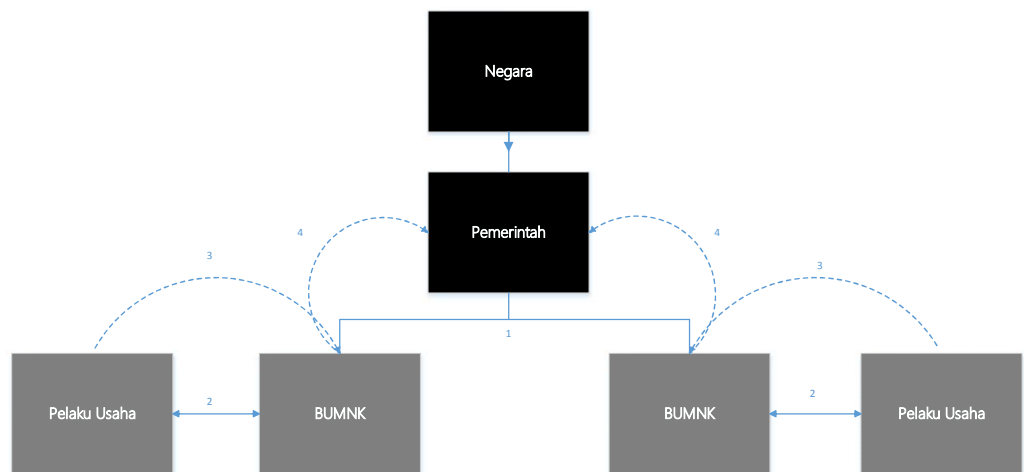
Mengenai pelaku usaha, sangatlah dimungkinkan bagi BUMNK untuk berkontrak dengan pelaku usaha lainnya. Dalam hal BUMNK tersebut bekerja sama melaksanakan usaha pertambangan dengan pihak lain, maka BUMNK dapat berkontrak dengan pihak lain dalam bentuk Kontrak Pengusahaan Pertambangan (“**KPP**”). Dengan cara ini, maka komunikasi dalam bahasa *business to business* dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. Hak-hak pelaksanaan pertambangan kepada pihak investor ini tentunya harus

³² Pengalaman dari model Pertamina kuda laut yang juga berfungsi sebagai regulator dan ikut menanggung beban penyelenggaraan negara.

ditentukan juga koridor-koridornya.

Jadi terjemahan konsep penguasaan negara tersebut adalah bahwa pengaturan, penetapan dan pengawasan dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah (untuk jenis bahan galian tambang tertentu) sementara pengelolaan dan pengusahaan tambangnya dilaksanakan melalui pemberian Konsesi Pertambangan (KP) kepada BUMNK atau Badan Usaha Milik Daerah Khusus atau “**BUMDK**” (untuk jenis bahan tambang non-strategis non vital). Dengan terjemahan konsep ini diharapkan agar penguasaan dan kedaulatan negara atas sumber daya mineral dan batubara akan tetap terjaga sehingga rakyat secara kolektif dapat mendapat manfaat yang sebesar-besarnya.

Hubungan antara negara, BUMNK dan kontraktor dapat digambarkan dalam skema berikut ini:



Keterangan:

1. Negara sebagai pemegang kekuasaan atas kekayaan alam milik rakyat secara kolektif dalam hal ini diselenggarakan oleh Pemerintah, memberikan Konsesi Pertambangan kepada BUMNK.

2. BUMNK dalam melaksanakan usaha pertambangannya mengadakan kerjasama dengan pelaku usaha dalam bentuk KPP.
3. Pelaku usaha memberikan bagi hasil pengusahaan tambang kepada BUMNK.
4. BUMNK membayarkan royalti kepada pemerintah.

II.D.3 BUMNK dan BUMDK sebagai badan usaha yang mengelola sumber daya mineral dan batubara

Atas konsep penguasaan negara dan merujuk kepada diagram sebagaimana didiskusikan pada sub-bab II.D.1 sebelumnya, maka perlu dibentuk suatu perusahaan negara atau daerah yang diberikan kekhususan tertentu, untuk mengelola dan menjalankan usaha pertambangan, yakni BUMNK dan BUMDK. Dengan dibentuknya BUMNK dan BUMDK ini sebagai pelaksana usaha pertambangan maka posisi Pemerintah sebagai regulator dan pengawas dapat menjadi lebih dipertegas.

Adapun mengenai kepemilikan negara atau daerah atas badan usaha tersebut, hal ini perlu dipertimbangkan berdasarkan nilai strategis dan vitalnya sumber daya mineral dan batubara tersebut. Penggolongan sumber daya mineral dan batubara berdasarkan peran strategisnya adalah:

- (i) strategis, berarti penting untuk pertahanan, keamanan dan ketahanan nasional serta keberadaannya langka;
- (ii) vital, berarti penting untuk modal pembangunan dan industri nasional; dan
- (iii) non-strategis non-vital, berarti keberadaannya banyak dan bukan digunakan untuk tujuan strategis dan vital.

Untuk jenis ke-(iii) ini, pengelolaannya dapat dijalankan oleh BUMDK, baik bekerjasama dengan pihak lain untuk mengusahakannya maupun sendiri, melalui anak perusahaannya. Sedangkan untuk golongan (i) dan (ii) diusulkan agar pengusahaannya harus dilaksanakan oleh BUMNK, baik secara sendiri melalui anak perusahaan maupun dengan bekerjasama dengan pelaku usaha lainnya.

Konsep pembentukan BUMNK dan BUMDK sebagai pihak yang berkontrak dengan pelaku usaha ini juga bertujuan untuk memberikan jarak kepada Pemerintah dalam hal terjadinya sengketa dalam kurun waktu pelaksanaan KPP tersebut. Selain fungsi pemerintah yang dapat difokuskan kepada peran pengaturan dan pengawasannya saja dan tidak lagi terlibat dalam kegiatan perusahaan secara langsung, maka dengan adanya badan usaha khusus ini pada akhirnya Pemerintah akan mampu memonetisasi aset tambang milik rakyat kolektif tersebut dan jika hal ini dapat dilaksanakan, maka BUMNK tersebut akan menjadi suatu badan usaha yang memiliki modal yang sangat besar dan bahkan sangat berpengaruh dalam industri pertambangan dunia.

Agar badan usaha ini dapat memiliki kedudukan kuat, maka lahirnya BUMNK ini perlu diwadahi dalam suatu undang-undang tersendiri. Badan usaha inipun, perlu diatur mengenai kekhususannya mengingat tugasnya yang besar untuk mengelola sumber daya mineral dan batubara seluruh Indonesia, misalnya bahwa KP yang diberikan Pemerintah tidak dapat dicabut, badan usaha ini memiliki kekebalan atas proses kepailitan (*bankruptcy remote*), tidak melaksanakan penawaran umum (*initial public offering*) dsb. Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai badan usaha negara ini hendaknya diatur secara terpisah dalam suatu undang-undang tersendiri.

II.D.4 Penggolongan bahan tambang yang sesuai dengan peran strategisnya

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Jadi, disini UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada negara untuk mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting dan mempengaruhi hajat hidup rakyat. Dalam konteks pertambangan, kata kunci “cabang-cabang produksi yang penting” harus diimplementasikan dengan penggolongan bahan tambang. Saat ini, dalam UU Minerba, usaha pertambangan dikelompokkan atas usaha pertambangan (i) mineral dan (ii) batubara. Selanjutnya pertambangan mineral tersebut dibagi lagi ke dalam golongan pertambangan (i) mineral radioaktif, (ii) mineral logam, (iii) mineral bukan logam dan (iv) batuan.³³ Penggolongan ini lebih didasarkan pada jenis material tambang dan tidak merefleksikan strategis atau tidaknya material tambang dalam kaitannya dengan cabang-cabang produksi yang penting.

Dalam kaitannya dengan pembangunan serta pertahanan dan keamanan negara, cabang-cabang produksi yang penting ini bisa diterjemahkan sebagai jenis komoditas tambang yang strategis dan vital. Arti “vital” sebenarnya erat kaitannya dengan program pembangunan nasional secara umum serta arti dari “strategis” erat kaitannya dengan pertahanan, ketahanan energi dan keamanan nasional (*national security*).

Dari penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa ukuran dari strategis antara lain adalah:

- a. bagian dari pertahanan bangsa;
- b. berkaitan dengan keamanan nasional;
- c. penting untuk ketahanan nasional;

³³ Pasal 34 Bab IV UU No. 4 Tahun 2009.

d. merupakan komoditas tambang yang langka (*scarce*)

Dari ukuran-ukuran strategis tersebut, terlihat bahwa klasifikasi tambang yang penting atau strategis itu sebenarnya bersifat dinamis dan untuk itu dapat saja berubah dari waktu ke waktu.

Berdasarkan UU 11/1967 yakni yang merupakan aturan dasar pertambangan sebelum keluarnya UU Minerba, yang termasuk golongan bahan galian yang strategis adalah:

- minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, gas alam;
- bitumen padat, aspal;
- antrasit, batubara, batubara muda;
- uranium, radium, thorium dan bahan-bahan galian radioaktif lainnya;
- nikel, kobalt;
- timah.

Dihapuskannya penggolongan bahan galian menurut bahan galian strategis, bahan vital, dan bahan galian non-strategis dan non-vital dalam UU Minerba justru sebenarnya mendorong terjadinya eksploitasi sumber daya secara berlebihan yang dapat memperlemah ketahanan mineral dan energi bangsa kita.

Penentuan mana saja komoditas tambang yang sifatnya penting dan strategis tersebut harus dilihat dan diselaraskan dengan rencana nasional dalam bidang pertahanan dan keamanan yang mungkin saja dapat berubah dari waktu ke waktu. Jadi, bahan galian tambang yang tergolong vital dan strategis saat ini, bisa jadi tidak terlalu penting lagi di masa yang akan datang, begitu pula sebaliknya.

Untuk itu, mengingat sifatnya yang dinamis tersebut, maka penentuan kategori strategis, vital, non-strategis non-vital bahan tambang cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah. Demikian pula mengenai perihal pencadangan dan konservasinya, ini pun harus juga dilaksanakan secara sinkron dengan rencana pertahanan dan keamanan nasional tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas serta untuk mengimplementasikan kata kunci mengenai “cabang-cabang produksi yang penting”, diusulkan agar komoditas-komoditas tambang digolongkan menjadi:

a. Golongan strategis

Dimana ukuran strategis adalah *scarcity* dan peranannya dalam pertahanan dan keamanan negara. Oleh karena sifatnya yang strategis dan penting bagi pertahanan dan keamanan negara, pengelolaan bahan tambang golongan ini hanya dapat dilaksanakan langsung oleh BUMNK pemegang KP dari Pemerintah. Hal ini ditujukan supaya informasi mengenai komoditas tambang strategis tidak jatuh ke pihak luar dan hanya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan negara saja.

b. Golongan vital

Komoditas tambang yang vital berarti golongan tambang yang dapat digunakan sebagai modal untuk pembangunan negara serta pengembangan industri dalam negeri. Sifat alamiah mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tidak terbarukan (*unrenewable resources*) dan terbatas (*finite resources*) merupakan hal yang harus dipertimbangkan dengan hati-hati jika kita menginginkan hasil tambang sebagai motor penggerak (*prime mover*) pembangunan negara. Tanpa rencana yang handal dalam inventarisasi sumber daya mineral dan batubara, maka motor penggerak pembangunan menjadi sangat terbatas. Kriteria golongan bahan tambang vital adalah bahan tambang yang dapat menjadi *prime mover* pembangunan industri Indonesia dan juga komoditas unggulan untuk penyangga devisa.

c. Golongan non strategis non vital

Bahan tambang dalam golongan ini dapat dikonversikan langsung menjadi *monetary value*, khususnya dalam penggunaannya sebagai penghasil devisa (*foreign exchange earnings*). Pengelolaan golongan non strategis non vital ini lebih efektif untuk diserahkan kepada Pemerintah provinsi, namun akan tetap diusahakan oleh BUMDK provinsi.

Penggolongan bahan tambang yang didasarkan pada cabang produksi yang penting diharapkan akan mendukung pembangunan negara. Kriteria atas golongan bahan tambang ini akan ditetapkan secara spesifik dan juga disesuaikan dengan keadaan dan perkembangan zaman. Kriteria bahan tambang ini juga harus ditentukan secara seksama, mengingat pengusahaan golongan strategis hanya akan diberikan kepada BUMNK. Karena akan berpengaruh terhadap iklim investasi, maka harus ditentukan kriteria yang spesifik bahan tambang apa saja yang termasuk dalam golongan strategis. Selain itu kedepannya perlu ditetapkan mengenai tata cara peralihan bahan tambang yang tadinya tidak termasuk strategis namun kemudian termasuk ke dalam golongan strategis.

II.D.5 Pengolahan dan Pemurnian Pertambangan Mineral dan Batubara

Peningkatan nilai tambah industri pertambangan melalui pembangunan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri adalah amanat dari UU Minerba yang perlu didukung guna mendorong pengembangan industri manufaktur dalam negeri, memberikan nilai tambah atas mineral yang digali dan akses yang dekat atas bahan setengah jadi dan produk jadi serta membangun industri di Indonesia yang menyerap tenaga kerja dan mendongkrak produk domestik bruto sehingga keseluruhannya dapat berimplikasi pada penciptaan kemakmuran rakyat.

UU Minerba dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 mengharuskan perusahaan tambang dalam waktu hingga lima tahun untuk membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian atau smelter. Harapannya, ekspor mineral konsentrat mentah dapat dihentikan dan beralih kepada ekspor mineral olahan yang bernilai tambah lebih tinggi. Akan tetapi, fasilitas smelter yang diharapkan belum juga terwujud, bahkan sebagian besar perusahaan tambang belum mulai membangun.

Jika kita perhatikan, kegagalan merealisasikan kewajiban hilirisasi ini disebabkan oleh banyak faktor antara lain karena perencanaan yang masih bersifat fragmental sehingga pembangunan infrastruktur pendukung rencana tersebut seperti akses jalan, lahan serta kesediaan energi tidak ikut dimasukkan dalam rencana percepatan.

Dalam hal ini, mengingat tantangan untuk membangun smelter yang begitu kompleks maka justru disinilah BUMNK sebagai pemegang konsesi atas sumberdaya mineral dan batubara, pemilik modal dan pusat pelaku usaha pertambangan yang bermitra dengan seluruh pemegang KPP dapat berperan penting dalam mengkoordinasikan kegiatan pengolahan dan pemurnian termasuk menjadi motor investasi dalam merealisasikan pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian. Dengan demikian, pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian di Indonesia akan menjadi lebih terkendali dan terpusatkan, dan berbagai kendala sebagaimana disebutkan diatas akan relatif lebih mudah untuk dipecahkan.

Perumusan *grand design* mengenai apa sajakah kegiatan pengolahan dan pemurnian serta komoditas apa sajakah yang memang wajib diolah dan dimurnikan di dalam negeri sifatnya sangat mendesak. Ini sangat erat kaitannya dengan rencana jangka panjang pembangunan industri di Indonesia, sehingga pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian juga akan mendukung rencana pembangunan nasional kedepannya. Mengenai hal ini,

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (“**RIPIN**”). Revisi UU Minerba ini untuk itu seyogyanya mempertimbangkan hal-hal strategis yang diatur dalam RIPIN tersebut.

Selanjutnya mengenai teknologi pengolahan dan pemurnian yang hemat energi dan ramah lingkungan juga perlu diperhatikan. Pembuatan standar penggunaan teknologi smelter di Indonesia adalah sangat penting, dikarenakan hal ini berkaitan langsung dengan lingkungan hidup. Pemberian batas waktu dalam melaksanakan pengolahan dan pemurnian kepada penambang akhirnya justru membuat para penambang untuk memilih *short cut* yakni dengan menggunakan teknologi pengolahan yang relatif mudah dan murah namun sangat ternyata berbahaya bagi pekerja dan lingkungan sekitarnya. Untuk itu peran Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Perindustrian dalam mempersiapkan teknologi yang tepat dan tenaga ahli yang kompeten perlu ditingkatkan. Diharapkan dengan ditentukannya standar penggunaan teknologi smelter maka dampak negatif akibat dari kegiatan pertambangan dan bencana geologi dapat dihindari.

Tanggung jawab untuk melakukan pengembangan nilai tambah akan berada pada BUMNK, namun seluruh pelaku usaha pertambangan wajib pula mendukungnya. Dengan demikian pelaku usaha pertambangan harus bekerja sama dengan BUMNK supaya hasil tambangnya dapat diolah dan dimurnikan sehingga memiliki nilai tambah.

II.D.6 Mekanisme Penyelesaian tumpang tindih area pertambangan dan permasalahan pembebasan lahan

Sistem pembagian hak vertikal dalam keagrariaan yang dianut di Indonesia telah menyebabkan ketidakpastian bagi pemegang hak atas mineral

dan batubara untuk mendapatkan akses atas lahan diatasnya sehingga pada akhirnya banyak kegiatan pertambangan yang terhambat. Selain itu, belum adanya pengaturan yang efektif yang bersifat multi sektoral serta koordinatif antara pertambangan, kehutanan, perkebunan maupun bidang lainnya telah menghambat proses penyelesaian permasalahan tumpang tindih dan pada akhirnya lagi-lagi tidak memberikan kepastian hukum bagi seluruh pelaku usaha baik di sektor pertambangan maupun usaha di bidang perkebunan, pertanian, kehutanan, agraria serta bidang-bidang terkait lainnya.

Untuk itu, perlu kiranya dibuat suatu payung hukum yang mengatur mengenai tata cara, prosedur serta jangka waktu pembebasan lahan oleh departemen-departemen lintas sektoral. Payung hukum ini hendaknya juga dijadikan rujukan di dalam perubahan UU Minerba.

Lebih lanjut, pasal 26 dari UU 11/1967 sebenarnya secara khusus telah memberikan keutamaan kepada pemegang izin pertambangan atas dasar mufakat untuk dapat melaksanakan kegiatan pertambangannya diatas lahan yang hak atas tanahnya telah dimiliki pihak lain untuk tujuan apapun. Keutamaan atas akses lahan ini namun demikian dihapuskan dalam UU Minerba. Untuk itu perlu kiranya pada perubahan UU Minerba dimasukkan kembali pengaturan yang tegas mengenai pemberian kepastian kepada pemegang KP dan KPP untuk mendapatkan akses prioritas terhadap hak mineral atau batubara yang diberikan kepadanya.

II.D.7 Pengusahaan sumber daya mineral dan batubara yang berwawasan lingkungan hidup

Kegiatan usaha pertambangan sangat erat kaitannya dengan isu lingkungan hidup. Dengan demikian pengusahaan pertambangan yang berwawasan lingkungan menjadi hal yang sangat penting dalam peraturan tentang usaha pertambangan. Kewenangan pemberian izin usaha

pertambangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/ kota sebenarnya berkontribusi secara tidak langsung terhadap menurunnya kondisi lingkungan dikarenakan Pemerintah Daerah kerap kali mengeluarkan izin tanpa mengikuti kaidah perlindungan lingkungan dan optimalisasi pemanfaatan sumber daya.

Pemberian izin yang kurang dibarengi dengan pertimbangan-pertimbangan bijaksana ini telah memberikan pengaruh buruk bagi lingkungan dan berpotensi mengakibatkan eksploitasi sumber daya mineral dan batubara. Dapat disadari bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan kegiatan pertambangan sangatlah penting, terlebih karena yang awam banyak berpendapat bahwa pertambangan itu identik dengan pencemaran lingkungan. Kegiatan pertambangan memang dalam kenyataannya sangat berpengaruh pada lingkungan dan menimbulkan resiko pada kerusakan lingkungan. Masalah lingkungan misalnya dapat timbul sebagai akibat dari kegiatan pengupasan vegetasi dan tanah penutup (*over burden*) yang menyebabkan perubahan bentang alam dan estetika, yang akhirnya menyebabkan perubahan iklim mikro (*climate change*), meningkatnya aliran air permukaan, menurunnya kualitas air sungai/danau, flora dan fauna perairan dan berkurangnya atau bahkan menghilangnya daratan, polusi suara, dan polusi udara.

Untuk itu, kegiatan pertambangan mutlak dilakukan dengan mengindahkan kaidah-kaidah pertambangan yang baik yang didalamnya termasuk juga aspek lingkungan. Jika kegiatan pertambangan dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah pertambangan yang baik, maka usaha pertambangan justru akan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik pada masa kini maupun pada masa mendatang.

Usaha pertambangan yang berwawasan lingkungan diartikan juga sebagai usaha pertambangan yang dilaksanakan dengan memperhatikan

prinsip pengelolaan lingkungan yang tujuannya adalah untuk:

1. melindungi wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
2. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
3. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
4. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
6. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
7. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
8. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
9. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
10. mengantisipasi isu lingkungan global.

Penerapan kaidah-kaidah pertambangan yang baik dan prinsip inter-generasi serta prinsip berwawasan lingkungan ini dalam kenyataannya tidak dilaksanakan oleh banyak perusahaan pertambangan terutama penambang-penambang skala kecil yang tercakup dalam IPR dan IUP. Area yang terbatas, kemampuan finansial yang lemah dan pengetahuan yang tidak memadai

merupakan faktor utama tidak dilaksanakannya pengelolaan lingkungan yang baik dalam kegiatan pertambangan.

Dalam UU Minerba juga sebenarnya disebutkan bahwa salah satu kewajiban pemegang IUP adalah menerapkan kaidah pertambangan yang baik, yang diantaranya meliputi pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pascatambang. Selain itu pemegang IUP dan IUPK juga wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam kegiatan usaha pertambangan, upaya pelestarian lingkungan yang dititikberatkan adalah upaya yang dilakukan khususnya ketika kegiatan tambang telah berakhir. Masa pengakhiran usaha pertambangan merupakan suatu periode dimana perusahaan wajib memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah penambangan. Hal ini sangatlah penting dilakukan oleh para pengusaha tambang sebagai bentuk pertanggungjawaban untuk mengembalikan wilayah pertambangan menjadi seperti semula, tidak hanya fungsi lingkungannya namun juga sosialnya.

Pengaturan tentang reklamasi dan pascatambang ini telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang serta Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara ("**Permen 7/2004**"). Berdasarkan Permen 7/2004 yang dimaksud dengan reklamasi adalah kegiatan yang dilaksanakan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar berfungsi kembali sesuai peruntukan. Program Reklamasi Eksplorasi memiliki kriteria keberhasilan yang meliputi standar penatagunaan lahan, revegetasi, dan penyelesaian akhir. Sedangkan yang termasuk dalam Program Reklamasi

Operasi Produksi adalah revegetasi dan/atau peruntukan lainnya (area pemukiman, pariwisata, sumber air, atau area pembudidayaan). Kriteria keberhasilan Program Reklamasi Operasi Produksi meliputi standar penatagunaan lahan, revegetasi, pekerjaan sipil, dan penyelesaian akhir. Sedangkan yang dimaksud dengan pascatambang adalah kegiatan terencana, sistematis, dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal. Program Pascatambang meliputi (i) reklamasi pada lahan bekas tambang dan lahan di luar bekas tambang; (ii) pengembangan sosial, budaya, dan ekonomi; (iii) pemeliharaan hasil Reklamasi; dan (iv) pemantauan.

Konflik tentang lingkungan dan pertambangan kerap kali dihubungkan dengan konservasi hutan di Indonesia. Padahal pada kenyataannya per tahun 2013, wilayah eksploitasi pertambangan hanya 722.588 Ha dari luas hutan di Indonesia yang mencapai 124.002.848,67 Ha.³⁴ Perusahaan-perusahaan tambang skala besar juga pada umumnya telah melaksanakan kewajiban pengelolaan lingkungannya dengan terencana dan sistematis. Proses reklamasi dan pascatambang memang membutuhkan keahlian dan biaya yang tinggi. Oleh karena itu permasalahan yang sering ditemui terkait dengan lingkungan adalah pertambangan skala kecil yang tidak mempunyai daya dukung untuk melakukan perlindungan dan pemulihan lingkungan.

Praktik pertambangan membuktikan bahwa luasan area sangat tergantung pada jenis dari tambang itu sendiri, serta kondisi dan hal-hal teknis lainnya. Pada praktiknya, penambangan yang dilakukan dalam area yang terlalu kecil justru sering menimbulkan permasalahan mengenai akibat yang ditimbulkannya terhadap lingkungan sekitar. Hal ini disebabkan karena kurang tersedianya lahan yang dapat digunakan untuk fasilitas-fasilitas

³⁴ Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013. Kementerian Kehutanan. Juli 2014. Jakarta.

pengelolaan dan pemantauan lingkungan. Selain itu kemampuan teknis untuk menerapkan kaidah-kaidah pertambangan yang baik pada usaha pertambangan skala kecil sangat rendah³⁵. Akhirnya kerusakan lingkungan tersebut menjadi beban pemerintah dan negara untuk merehabilitasi daerah paska tambangnya.

Atas kenyataan diatas tersebut, perlu diperhatikan mengenai luasan sekaligus kemampuan pengusaha di bidang pertambangan untuk melaksanakan kegiatan usahanya agar pengelolaan tambang berwawasan lingkungan dapat terjamin. Luasan minimal kegiatan tambang dalam Perubahan UU Minerba untuk itu perlu diperhatikan sehingga pengelolaan lingkungan dapat dilakukan dengan baik.

Terkait pengendalian pencemaran lingkungan hidup dari kegiatan pertambangan, revisi UU Minerba harus dapat lebih menekankan upaya yang bertujuan untuk mengurangi kemerosotan mutu dan fungsi lingkungan hidup perairan darat dan laut, tanah dan udara yang disebabkan oleh makin meningkatnya kegiatan pertambangan liar oleh rakyat.

Kegiatan pengendalian pencemaran lingkungan dalam perusahaan kegiatan pertambangan selain dilakukan dengan pengawasan dan pembinaan yang memadai oleh Pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah, penguatan aturan-aturan bersanksi, penerapan kaidah-kaidah pertambangan yang baik juga perlu diperluas hingga mencakup kegiatan dan program pengendalian *climate change*.

Dalam UU Minerba yang ada saat ini, studi mengenai lingkungan (Analisa Mengenai Dampak Lingkungan atau “AMDAL”) serta rencana reklamasi selalu diminta untuk dilakukan oleh para pelaku usaha tambang. Sayangnya, pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah, belum mampu untuk memeriksa studi dan rencana tersebut dengan seksama sehingga dalam

³⁵ Berita Terkini oleh Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Karo Sumatera Utara, diakses melalui: <http://koperindag.karokab.go.id/index.php/5-pertambangan-tanpa-izin-peti-dan-karakteristiknya> , pada tanggal 13 Januari 2016.

kenyataannya banyak sekali AMDAL dan rencana reklamasi yang dibuat dengan tidak memenuhi standar pengelolaan lingkungan. Ditambah pula, pengawasan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui Inspektur Tambang tidak dilakukan dengan ketat, sehingga pencemaran tidak teratasi dengan baik. Hal ini sangat merugikan masyarakat terutama masyarakat sekitar tambang. Pengelolaan dan pengusahaan tambang yang seyogyanya memberikan manfaat kepada rakyat malahan justru memberikan malapetaka akibat pengelolaan yang tidak baik dan mengakibatkan pengeluaran biaya negara untuk merehabilitasinya. Untuk itu mengenai AMDAL kiranya perlu ditinjau kembali mengenai pengawasannya yang harus dilakukan oleh Pemerintah yang berkompetensi yakni oleh Pemerintah Pusat melalui kantor wilayah daerah. Demikian pula dengan pengawasan kegiatan tambang yang perlu dilaksanakan oleh Inspektur Tambang dari Pemerintah baik yang berada di pusat maupun dalam tingkatan kantor wilayah. Karena peran dan fungsinya yang sangat penting, maka kedudukan Inspektur Tambang perlu tetap dipertahankan di dalam Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan bukan di dalam lingkup kewenangan Kedinasan dalam Pemerintah Daerah.

II.D.8 Prinsip konservasi dalam pengusahaan pertambangan

Dengan globalisasi ekonomi yang terjadi saat ini maka pembangunan di Indonesia tidak bisa lepas dari pengaruh kegiatan ekonomi di dunia internasional. Perkembangan ekonomi dunia selama ini telah dikuasai oleh pandangan aliran Klasik dan Neo Klasik yang menempatkan kebebasan mekanisme pasar selaku alat pengelola ekonomi termasuk komoditas sumber daya alam. Akibat dari penyerahan kendali ekonomi pada pasar tersebut mendorong pengusaha untuk hanya berorientasi kepada mencari keuntungan tanpa memperhatikan dampak atas kegiatan usaha pertambangannya terhadap keberlanjutan sumber daya alam tersebut.

Sesungguhnya, dampak terhadap keberlanjutan atas kegiatan pengelolaan kekayaan alam sudah menjadi perhatian *founding fathers* kita sejak dibuatnya UUD 1945. Hal ini terlihat dari amanat yang diberikan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang mencakup pembangunan pertambangan yang pada hakikatnya merupakan bagian dari perekonomian nasional sehingga harus diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi demi kepentingan dan kemakmuran rakyat. Jadi memang aspek keberlanjutan sudah menjadi perhatian sejak dibuatnya UUD 1945.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (“UU 32/2009”) yang dimaksud dengan prinsip keberlanjutan dalam pembangunan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin kebutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Dalam bagian pertimbangan UU Minerba, tercantum bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara memiliki peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Dengan demikian, sesuai dengan amanat tersebut penyelenggaraan usaha pertambangan pun harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip pembangunan keberlanjutan.

Prinsip keberlanjutan juga berarti bahwa eksploitasi tambang harus dilakukan dengan cara bijaksana dengan memperhatikan jangka panjang. Hal ini salah satunya dapat diimplementasikan dengan perbaikan terhadap sistem penelitian dan pengembangan usaha tambang. Selama ini riset di bidang pertambangan dirasa masih sangat kurang, sehingga kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Pemerintah

dianggap masih belum mampu melaksanakan dan memfasilitasi penelitian untuk menghasilkan data pertambangan yang baik, demikian pula mengenai peran dari *junior mining company* yang memfokuskan kegiatannya pada eksplorasi yang masih belum berkembang di Indonesia.

Lebih lanjut, kondisi inventarisasi data pertambangan di Indonesia pun masih buruk, sering kali data yang ada untuk keperluan WP tidak cukup mendukung. Untuk itu demi meningkatkan kualitas dan inventarisasi data tidak cukup apabila hanya bergantung pada lembaga riset negara atau daerah saja. Akan lebih baik apabila penyelidikan dan penelitian tambang juga dilakukan oleh lembaga riset swasta yang berkompeten. Meskipun wewenang penyelidikan dan penelitian data pertambangan harus tetap berada pada lembaga riset negara, namun apabila diperlukan, pemerintah dapat menugasi lembaga riset swasta untuk membantu penelitian dengan kewajiban untuk menyerahkan seluruh data tersebut kepada lembaga riset negara. Disinilah peran BUMNK dapat sangat membantu kegiatan inventarisasi data pertambangan.

Data pertambangan ini sangatlah penting untuk mendukung kegiatan usaha pertambangan yang berkelanjutan. Dengan data yang baik dan memadai, maka kegiatan usaha pertambangan dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien sehingga aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi juga dapat terkelola dengan baik.

Prinsip dasar pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan itu sendiri adalah sebagai berikut:³⁶

a. Inventarisasi

Inventarisasi adalah upaya yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam rangka membangun suatu basis pengetahuan sumber

³⁶ PERHAPI.*op.cit.*, hlm. 9.

daya alam yang komprehensif melalui penerapan metodologi dan teknologi akuisisi, interpretasi dan desiminasi informasi yang tepat dan handal agar sumber daya alam dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.

b. Pemanfaatan

Pemanfaatan adalah upaya untuk memanfaatkan satu atau beberapa jenis sumber daya alam secara efektif, efisien dan ekonomis dengan menerapkan metodologi dan teknologi yang tepat dan handal agar kesejahteraan masyarakat serta tujuan-tujuan kemanusiaan lainnya dapat tercapai.

c. Konservasi

Konservasi adalah upaya untuk memanfaatkan sumber daya alam secara berhati-hati sehingga dapat dimanfaatkan selama mungkin serta melestarikan, menjaga dan memperbaiki lingkungan tempat terdapatnya sumber daya alam tersebut baik dari sisi potensi, fungsi maupun karakteristik khusus lainnya.

Ketiga kaidah pengelolaan sumber daya alam ini harus dilakukan secara simultan, tidak terpisah-pisah dan memiliki prioritas yang sama dalam pembangunan nasional.

Dalam konteks pemanfaatannya, sumber daya mineral dan batubara juga harus dapat memberikan kontribusi nyata terhadap kemandirian negara di bidang energi. Untuk batubara pada khususnya, eksploitasi dan pemanfaatan batubara hendaknya tidak dilakukan secara berlebihan, oleh karena itu paling tidak terdapat dua pilihan dalam pemanfatannya. Yang pertama adalah pemanfaatan secara bijaksana dan menghabiskan sumber daya batubara secara perlahan atau yang kedua adalah dengan mencari sumber daya substitusi. Sebaiknya hasil pemanfaatan batubara dapat dialokasikan untuk memajukan pengembangan energi terbarukan. Sehingga dapat mencapai pemanfaatan

sumber daya alam yang berkelanjutan dan menciptakan ketahanan energi di masa yang mendatang.

II.D.9 Wilayah Pertambangan

Berdasarkan UU Minerba, yang dimaksud dengan Wilayah Pertambangan adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional. Wilayah Pertambangan sendiri terdiri atas Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), Wilayah Pencadangan Negara (WPN), dan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). WUP adalah bagian dari WP yang telah memiliki ketersediaan data, potensi, dan/atau informasi geologi. WPR adalah bagian dari WP yang merupakan tempat dilakukannya kegiatan usaha pertambangan rakyat. Sedangkan WPN adalah bagian dari WP yang dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional.

Dalam sistem ketataruangan dua dimensi yang berlaku saat ini, kegiatan pertambangan tidak dapat dengan sempurna diakomodasi dikarenakan beberapa permasalahan, antara lain (i) pengelolaan dan pengusahaan sumber daya di permukaan bumi (*surface*) dianggap juga termasuk pengusahaan di bawah permukaan bumi (*sub surface*), (ii) penetapan zonasi kawasan peruntukan pertambangan di dalam kawasan budidaya dapat saja bertumpang tindih dengan peruntukan lain (industri, pertanian, perkebunan dan lain-lain), (iii) penetapan zonasi kawasan peruntukan pertambangan yang sesuai dengan letak *in situ* dan keekonomian tambang belum tentu berada di dalam kawasan budidaya dan dapat berada di kawasan lindung atau konservasi, dan (iv) ketidakpastian definisi luas wilayah pertambangan yang sudah termasuk pada wilayah untuk infrastruktur pendukung pertambangan. Untuk itu perlu kiranya dilakukan penyempurnaan atas konsep tata ruang yang membedakan ruang permukaan dan ruang bawah

permukaan bumi.

Selain itu definisi Wilayah Pertambangan yang diberikan oleh UU Minerba saat ini mengindikasikan telah dilakukannya penelitian dan penatabatasan sehingga dapat ditentukan letak cadangan mineral atau batubara. Padahal dalam kenyataannya Wilayah Pertambangan tidak ditentukan berdasarkan penelitian dan penatabatasan yang memadai. Untuk itu kiranya diperlukan suatu revisi atas pengertian Wilayah Pertambangan tersebut.

II.D.10 *Distribution of Wealth* dan pentingnya transparansi serta publikasi

Konsep *Welfare State* sebenarnya dapat dilihat dalam Pasal 33 UUD 1945 dimana negara mengutamakan kemakmuran rakyat. Selanjutnya, dengan diaturnya hal tersebut sebagai *ground norm* dari segala peraturan perundang-undangan di negara ini maka segala hasil kekayaan tambang yang dikuasai negara haruslah dikelola dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat yang merupakan *ground norm* tersebut. Oleh sebab itu, hasil kekayaan yang didapatkan dari kegiatan tambang di negara ini, haruslah dapat dirasakan manfaatnya oleh rakyat Indonesia secara kolektif dari Sabang sampai Merauke. Akan tetapi, dalam kenyataannya rakyat banyak yang tidak mengetahui jumlah dan bentuk kontribusi yang diberikan oleh perusahaan tambang sehingga konflik atas tuntutan masyarakat dan tuduhan kepada perusahaan tambang sering tidak terhindari. Oleh karenanya, dibutuhkan transparansi atas kontribusi dari perusahaan tambang yang dipublikasikan kepada masyarakat umum.

Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara saat ini masih didasarkan pada *revenue oriented*. Sumber daya mineral dan batubara masih diperlakukan sebagai komoditas global penghasil pendapatan negara dan

daerah. Iuran atau royalti yang diperoleh dari industri pertambangan biasanya langsung dialokasikan sebagai pendapatan negara. Padahal royalti hasil tambang tersebut sebagai wujud dari kedaulatan rakyat atas kekayaan alam, harusnya digunakan sebagai investasi di sektor pertambangan sehingga akan tercipta suatu pemikiran jangka panjang serta upaya untuk benar-benar mencapai pengelolaan pertambangan yang berkelanjutan.

Pendistribusian manfaat pengusahaan tambang kepada rakyat ini sangat memerlukan aturan yang jelas dari Pemerintah serta dukungan. Jadi, peran pemerintah dalam hal *distribution of wealth* ini, untuk itu perlu diperkuat. Hendaknya dibuat suatu aturan yang jelas dan transparan mengenai penggunaan atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan. Tujuan penggunaannya ini salah satunya harus berkaitan dengan program re-investasi pada area pertambangan sehingga dapat dijadikan modal pembangunan ekonomi setelah ditutupnya tambang, sehingga masyarakat sekitar tambang tidak kehilangan mata pencarian dan tidak bergantung pada tambang selamanya.

Mengenai pengumpulan dan penggunaan dana hasil pertambangan ini, Pemerintah kiranya dapat mempertimbangkan untuk membentuk suatu wadah penampung dana hasil pertambangan tersebut, *Natural Resources Fund* yang nantinya harus digunakan untuk program-program sosial yang utamanya pada *human capacity building* masyarakat khususnya sekitar tambang. Perlu kiranya dilakukan kajian lebih lanjut yang terpisah serta mendalam atas pembentukan *Natural Resources Fund* ini.

II.D.11 Pertambangan Rakyat

Sumber daya mineral dan batubara mempunyai peran yang besar bagi pembangunan dan perekonomian rakyat. Sifatnya yang tidak terbarukan mengakibatkan pengelolaannya harus dilakukan dengan bijaksana dan hati-

hati. Selain itu pertambangan juga sangat erat kaitannya dengan keberlanjutan lingkungan. Untuk menjaga keberlanjutan lingkungan tersebut maka kegiatan reklamasi atas lahan pertambangan juga menjadi sangat penting. Reklamasi lahan pertambangan bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan. Reklamasi dan pascatambang membutuhkan biaya yang sangat besar, sehingga pertambangan memang harus dilakukan dengan skala besar dan biaya yang besar pula serta pengetahuan tertentu. Oleh karena itu perusahaan tambang harus dilakukan oleh pihak yang mampu dan berkompeten serta berkomitmen untuk mencegah kerusakan lingkungan dan bencana.

UU Minerba telah memberikan dukungan atas pertambangan rakyat dengan diaturnya Izin Pertambangan Rakyat dalam Wilayah Pertambangan Rakyat. Pada dasarnya pertambangan rakyat baik yang dilakukan secara perseorangan maupun berkelompok banyak memberikan dampak negatif terutama bagi lingkungan, kesehatan dan keselamatan. Pertambangan rakyat biasanya hanya dilakukan dengan alat-alat sederhana tanpa dilengkapi dengan keahlian yang cukup, sehingga kesalahan dalam proses penambangan sangat sering terjadi. Terlebih lagi dengan tidak dilakukannya kegiatan pascatambang untuk memulihkan kondisi lingkungan di wilayah pertambangan.

Pertambangan rakyat pada umumnya dilakukan oleh pihak yang tidak memiliki banyak keahlian dan biaya, padahal proses pemulihan kondisi lingkungan wilayah pertambangan membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Oleh karena itu pada akhirnya yang akan menanggung beban kewajiban reklamasi dan pascatambang adalah negara atau daerah sehingga membebani pengeluaran negara atau daerah tersebut.

Selain risiko di atas, pertambangan rakyat juga dapat membahayakan baik bagi si pelaku tambang rakyat sendiri maupun lingkungan sekitarnya. Kegiatan usaha pertambangan haruslah dilakukan dengan mengimplementasikan keselamatan dan kesehatan kerja. Pertambangan rakyat

yang dilakukan tanpa pengetahuan dan standar keamanan yang memadai tentu akan membahayakan. Terlebih lagi risiko pencemaran lingkungan atas bahan-bahan tambang yang berbahaya akibat pertambangan yang dilakukan tidak sesuai dengan prosedur.

Industri pertambangan merupakan industri yang padat modal (*high capital*), padat teknologi (*high technology*), dan padat risiko (*high risk*), oleh karena itu usaha pertambangan harus diperuntukkan bagi pelaku usaha pertambangan yang memenuhi syarat-syarat tertentu saja serta memiliki daya dukung alat yang mutakhir yang memungkinkan untuk memproduksi hasil pertambangan secara optimal, aman dan tidak berbahaya bagi lingkungan.

Pertambangan rakyat sebagaimana yang diatur dalam UU Minerba dalam kenyataannya banyak digunakan oleh pelaku usaha sebagai tameng untuk penyelewengan peraturan. Untuk itu diusulkan agar pertambangan rakyat yang seperti ini harus dihentikan, meskipun kita tidak menutup mata bahwa praktek pertambangan masyarakat adat telah dilaksanakan secara turun temurun. Untuk itu, untuk tujuan pelestarian budaya, maka pertambangan adat yang memenuhi unsur-unsur dibawah ini akan tetap diperbolehkan:

- a. merupakan bagian dari cagar budaya;
- b. dilakukan hanya dengan alat-alat sederhana;
- c. dilakukan secara turun-temurun berdasarkan sejarah; dan
- d. tidak dilakukan untuk tujuan komersil melainkan untuk menjaga kebiasaan dan budaya.

Oleh karena itu tidak tepat apabila Pasal 33 UUD 1945 ini diartikan bahwa seluruh masyarakat harus ikut melakukan kegiatan tambang untuk menikmati manfaat langsung dari pertambangan, misalnya adalah melalui kegiatan pertambangan rakyat. Putusan Mahkamah Konstitusi yang

menetapkan WPR ke dalam prioritas utama³⁷ dalam pembagian wilayah tambang, sebenarnya salah kaprah. Penempatan prioritas yang merupakan terjemahan Pasal 33 UUD 1945 ini seharusnya tidak diartikan secara harafiah, namun harus dilihat bahwa tujuan pengusahaan tambang adalah untuk mendukung perekonomian rakyat. Pertambangan akan memberikan hasil yang lebih optimal jika dikelola secara massif oleh pihak yang berkompeten. Hasil yang optimal tersebut kemudian dapat disalurkan untuk mendukung perekonomian rakyat.

Rakyat berhak menikmati hasil tambang. Akan tetapi, tidak berarti rakyat secara orang-perserorangan harus ikut melaksanakan pengusahaan pertambangan. Tambang justru seharusnya tidak boleh dilaksanakan jika merugikan atau membawa dampak buruk terhadap masyarakat atau jika tidak membawa keuntungan untuk bangsa. Hak rakyat atas kekayaan alam yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah supaya rakyat dapat menikmati hasil turunan dari pertambangan tersebut.

II.D.12 Usaha Jasa Pertambangan

Pengertian istilah “afiliasi” dalam Pasal 126 ayat 1 UU Minerba sebagaimana juga diartikan lebih lanjut dalam Pasal 8 Permen 28/2009 tidak memberikan arti yang jelas dan malahan cenderung tidak sesuai dengan pengertian atas istilah yang sama sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas ataupun Undang-undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, sehingga dalam kenyataannya masih banyak perusahaan jasa yang terafiliasi yang masih tetap memberikan

³⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VIII/2010 bertanggal 4 Juni 2012, Dalam rangka pengendalian agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat, maka selain memisahkan secara jelas dan tegas wilayah yang menjadi WUP, WPR, dan WPN, negara dalam hal ini Pemerintah juga harus menetapkan prioritas wilayah yang harus ditetapkan terlebih dahulu dari ketiga jenis pembagian WP tersebut. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, pembagian WP ke dalam tiga macam wilayah pertambangan tersebut harus diprioritaskan kepada: pertama, WPR dengan alasan untuk menjamin hak-hak ekonomi rakyat dan menjamin keberlangsungan kegiatan pertambangan rakyat yang telah lebih dahulu ada (*existing*).

jasa pertambangan untuk perusahaan tambang afiliasinya sehingga memperbesar potensi terjadinya transfer profit.

Untuk menghindari terjadinya hal tersebut diatas, maka Perubahan UU Minerba yang merupakan payung hukum dari aturan-aturan pelaksana dibawahnya harus dapat memberikan definisi yang baku dan konsisten dengan undang-undang terkait lainnya atas terminologi “afiliasi” tersebut.

II.E Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan masyarakat

Untuk menjawab berbagai permasalahan di bidang pertambangan sebagaimana telah diuraikan di atas, Rancangan Undang-Undang Minerba ini akan mengajukan beberapa usulan perubahan. Yang pertama adalah pembentukan satu atau lebih BUMNK yang memegang hak pengusahaan tambang dari negara dalam hal ini Pemerintah untuk jenis bahan tambang yang tergolong strategis dan vital serta BUMDK yang memegang hak pengusahaan tambang dari Pemerintah Daerah untuk jenis bahan tambang non strategis non vital. Terkait dengan bentuk hak yang diberikan oleh negara dalam hal ini Pemerintah kepada BUMNK tersebut, maka dapat diberikan dalam bentuk konsesi sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 30 Tahun 2014. Konsesi tersebut adalah bentuk pendelegasian hak penguasaan pertambangan sehingga dinamakan Konsesi Pertambangan. BUMNK atau BUMDK tersebut melakukan kegiatan usaha pertambangannya dengan dasar kontrak dengan badan usaha atau koperasi, istilah yang digunakan adalah Kontrak Pengusahaan Pertambangan.

Dengan digunakannya sistem Konsesi Pertambangan, pengelolaan sumber daya pertambangan akan dilakukan secara langsung oleh negara melalui BUMNK. BUMNK ini akan berfungsi sebagai badan usaha yang turut serta melakukan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, namun juga menjadi pihak yang diberikan kuasa oleh negara untuk berkontrak dengan pihak pelaku usaha tambang lainnya. BUMNK ini diharapkan menjadi jawaban atas permasalahan yang dihadapi pada rezim kontrak karya, yaitu tentang kedudukan

negara yang tereduksi. Dalam kontrak, para pihak yang berada dalam kontrak akan memiliki kedudukan yang sama. Dengan demikian kontrak karya mensejajarkan kedudukan negara dengan pengusaha tambang, padahal negara adalah pemegang kedaulatan atas sumber daya mineral dan batubara.

Dengan penerapan sistem Konsesi Pertambangan, pelaku usaha nasional maupun asing yang ingin melakukan kegiatan usaha tambang di wilayah pertambangan Indonesia akan berkontrak dengan BUMNK tersebut. Sebagai badan usaha, hubungan yang tercipta antara BUMNK dan pengusaha yang berkontrak adalah *business to business*. Hubungan ini juga mempunyai dampak positif karena kegiatan usaha pertambangan sebenarnya tidak boleh melibatkan hubungan bisnis antara pengusaha dengan pemerintah. Hubungan usaha lebih banyak berkaitan dengan isu keekonomian dan korporasi, sehingga tidak tepat apabila dipegang langsung oleh pemerintah, karena banyak keputusan bisnis yang harus diambil, padahal pegawai negeri mempunyai batasan-batasan pengetahuan dan pengalaman terkait dengan hal bisnis dan ekonomi ini. Dengan demikian lebih tepat jika kewenangan pengelolaan dan pengurusan kontrak pengusahaan pertambangan diturunkan kepada suatu entitas bisnis sehingga lebih kompeten dalam menjalankan tugasnya.

Selain itu dengan penggunaan kontrak antara BUMNK dengan pengusaha pertambangan, pihak pengusaha akan merasa lebih aman untuk bekerja dengan dasar kontrak. Dengan kontrak kepastian hukum bagi kedua belah pihak menjadi lebih terjamin. Terlebih lagi pengusaha akan dibebaskan dari kewajiban-kewajiban administrasi yang memberatkan seperti dalam konsep izin. Kontrak pengusahaan pertambangan juga hendaknya dibuat menjadi sebuah kesatuan antara eksplorasi dengan operasi produksi. Sehingga pengusaha tidak perlu mengurus perizinan beberapa kali dalam tahapan kegiatan usaha pertambangan.

Perubahan lainnya adalah penggolongan komoditas tambang yang akan disesuaikan dengan nilai-nilai yang tercantum dalam konstitusi negara, yaitu berdasarkan cabang-cabang produksi yang penting. Sebelumnya penggolongan bahan tambang didasarkan jenis bahan tambang, yang mana tidak mencerminkan peranan bahan tambang bagi negara. Penggolongan bahan tambang berdasarkan konstitusi akan dilakukan dengan melihat peranan dan sifat

penting bahan tambang tersebut. Dengan penggolongan berdasarkan peranan bahan tambang, pengelolaan sumber daya mineral dan batubara dapat dilakukan dengan lebih terstruktur dan dapat mendukung pertahanan dan pembangunan nasional.

Selanjutnya penguatan kewajiban hilirisasi yang perlu diletakan dalam kerangka industri nasional, jadi bukan parsial dan fragmental. Pelaksanaan hilirisasi juga dapat dilakukan oleh BUMNK. Jika hal ini terealisasi maka tidak hanya kemandirian industri yang kita nikmati namun juga begitu besar dan berpengaruhnya BUMNK ini di tingkat nasional maupun dunia.

Perubahan mengenai penghapusan pertambangan rakyat akan memberikan dampak yang lebih baik terhadap lingkungan, kesehatan dan keselamatan rakyat dengan catatan rakyat atau masyarakat sekitar tambang tersebut harus digantikan mata pencariannya dan ditingkatkan kemampuan dan pengetahuannya. Mungkin saja terdapat gejolak-gejolak sosial mengingat kebanyakan tambang rakyat sebenarnya adalah pertambangan yang dicukongi, namun dengan disiapkannya lapangan pekerjaan pengganti dan peningkatan pengetahuan, gejolak ini diharapkan dapat tanggulangi.

Perubahan berikutnya adalah terkait harmonisasi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 yang membatasi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/ kota dalam kegiatan usaha pertambangan. Dengan dibatasinya kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya pertambangan, maka UU Minerba sebagai dasar hukum pengelolaan pertambangan pun selayaknya disesuaikan agar selaras dengan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Namun demikian hal ini juga harus mempertimbangkan peran strategis jenis komoditas tambang tersebut. Untuk jenis komoditas non-strategis non-vital maka pengelolaannya harus tetap dalam kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi sehingga khusus untuk komoditas untuk jenis ini harus dibuat perlakuan berbeda dalam UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pembatasan kewenangan Pemerintah Daerah ini juga ditujukan untuk menyesuaikan dengan nilai-nilai penguasaan negara yang tecantum di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dengan kata lain untuk menguatkan kembali peran pemerintah pusat sebagai penyelenggara hak penguasaan atas sumber daya mineral dan batubara yang bersifat strategis dan vital. Selain itu penyesuaian ini juga dapat membawa pengelolaan sumber daya pertambangan ke arah yang lebih baik. Pendelegasian kuasa pertambangan dapat terkontrol lebih baik, dan pengawasan atas kegiatan usaha pertambangan juga dapat dilakukan dengan lebih mudah dan terstruktur.

BAB III

KETERKAITAN DENGAN HUKUM POSITIF

Kegiatan usaha pertambangan mempunyai ruang lingkup yang sangat luas dan berkaitan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam bab ini akan dimuat analisis dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang sekiranya memiliki keterkaitan dengan usaha pertambangan, baik dalam tingkat yang lebih tinggi, setara, maupun lebih rendah daripada undang-undang.

III.A. Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945

Terkait dengan pengelolaan sumber daya alam termasuk pertambangan, tentu tidak akan dapat dilepaskan dari Pasal 33 UUD 1945 mengenai hak penguasaan negara. Pasal 33 UUD 1945 merujuk bahwa hak penguasaan (*Authority Right*) terhadap bahan tambang berada di tangan negara, sedangkan hak kepemilikan (*Mineral Right*) terhadap bahan tambang adalah berada di tangan rakyat Indonesia. Rakyat Indonesia selaku pemilik kolektif atas kekayaan alam berupa bahan tambang yang terkandung di dalam bumi dan air di wilayah hukum pertambangan Indonesia tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai pemilik. Oleh karena itu, rakyat memberikan kekuasaan kepada negara untuk mengatur dan mengurus serta memanfaatkan kekayaan alam tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Negara sendiri tidak mampu menyelenggarakan pemanfaatan sumber daya tersebut, maka hak penguasaan atas kekayaan alam pun dilaksanakan oleh Pemerintah selaku penyelenggara negara. Pemanfaatan kekayaan alam ini kemudian erat kaitannya dengan konsep hak pengusahaan (*economic right*) yang dimiliki oleh pelaku usaha. Pelaksanaan hak penguasaan untuk memanfaatkan kekayaan alam dapat dilakukan Pemerintah dengan bekerjasama dengan pihak lain, namun pihak pengusaha tersebut hanyalah sebagai pemegang *economic right* saja, sedangkan *authority right* tetap berada di tangan negara.

Rancangan UU Minerba menempatkan Pemerintah sebagai pemegang *authority right* atas kekayaan tambang. Dengan konsep konsesi pertambangan yang diberlakukan kepada BUMNK, kedudukan Pemerintah sebagai penguasa dan delegasi pemilik hak kekayaan

tambang dapat terjaga. Kemudian BUMNK dapat bekerjasama dalam bentuk Kontrak Pengusahaan Pertambangan dengan pihak lain untuk melaksanakan kegiatan usaha pertambangan, Kontrak Pengusahaan Pertambangan ini merupakan pemberian *economic right* kepada pihak pengusaha pertambangan.

Selain dari sisi pengelolaan sumber daya alam, kegiatan usaha pertambangan juga erat kaitannya dengan otonomi daerah. Pasal 18A UUD 1945 menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.³⁸ Pengelolaan pertambangan berdasarkan UU Minerba, telah membagi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Akan tetapi, pembagian wewenang antara pemerintah daerah dan pusat tersebut perlu ditentukan berdasarkan peran strategis dari suatu komoditas tambang supaya tercipta kesamaan visi dalam pengelolaan pertambangan dan mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan.

III.B. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kegiatan usaha pertambangan tentu memiliki dampak bagi lingkungan hidup, terutama lingkungan di wilayah pertambangan. Kegiatan eksplorasi bahan tambang harus disertai dengan analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL).³⁹ AMDAL adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/ atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/ atau kegiatan.⁴⁰ Hal ini telah sesuai dengan ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009, yang mewajibkan setiap usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting terhadap

³⁸ Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁹ Pasal 39 ayat (1) UU Minerba

⁴⁰ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

lingkungan wajib memiliki AMDAL.⁴¹ Kegiatan pertambangan tentu akan memberikan perubahan pada lingkungan hidup di sekitarnya, sehingga pihak yang akan melakukan kegiatan usaha pertambangan wajib untuk memiliki amdal terlebih dahulu.⁴²

Lebih lanjut untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup, UU Nomor 32 Tahun 2009 juga mewajibkan adanya pengembangan dan penerapan instrumen ekonomi lingkungan hidup yang meliputi perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi, pendanaan lingkungan hidup, dan insentif dan/ atau disinsentif. Hal-hal yang termasuk dalam instrumen pendanaan lingkungan hidup meliputi⁴³ (i) dana jaminan pemulihan lingkungan hidup; (ii) dana penanggulangan pencemaran dan/ atau kerusakan dan pemulihan lingkungan hidup; dan (iii) dana amanah/ bantuan untuk konservasi. Dana jaminan pemulihan lingkungan hidup ini sangatlah penting mengingat dampak yang akan diderita oleh lingkungan di wilayah pertambangan. Oleh karena itu memang sudah sepantasnya diatur mengenai kewajiban penyediaan dana jaminan reklamasi dan dana jaminan pascatambang bagi para pelaku kegiatan usaha pertambangan.

III.C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam bagian pertimbangan UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.

UU Minerba membagi kewenangan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/ kota.

⁴¹ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

⁴² Berdasarkan Pasal 1 angka 26 UU Nomor 32 Tahun 2009 yang dimaksud dengan dampak lingkungan hidup adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/ atau kegiatan.

⁴³ Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2009

Pembagian kewenangan ini antara lain terkait pada pemberian izin, penetapan wilayah pertambangan, pengawasan reklamasi, pengelolaan data, dan lain sebagainya. Namun dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.⁴⁴ Dengan demikian, Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota tidak lagi memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan urusan bidang sumber daya mineral. Lebih lanjut dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 telah diatur mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Di dalamnya diatur bahwa kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/ kota atas penyelenggaraan urusan sumber daya energi dan mineral telah sangat dibatasi, dan hanya memiliki kewenangan dalam hal penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi. Sedangkan untuk pengurusan sumber daya mineral, Pemerintah Daerah kabupaten/ kota tidak memiliki kewenangan lagi.

III.D. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Minyak dan gas bumi tentu sangat erat kaitannya dengan pertambangan mineral dan batubara. Sesuai dengan konsideran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (“**UU Nomor 22 Tahun 2001**”), dikatakan bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sehingga sama halnya dengan mineral dan batubara yang mempunyai peran penting untuk hajat hidup orang banyak dan perekonomian nasional, pengelolaannya harus dapat memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2001, penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dilakukan berazaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.⁴⁵ Hal penting yang diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 2001 adalah tentang konsep penguasaan negara,

⁴⁴ Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014

⁴⁵ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

yang dijelaskan bahwa penguasaan minyak dan gas bumi oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Dengan demikian UU Nomor 22 Tahun 2001 dengan jelas memposisikan Pemerintah sebagai pemegang wewenang penyelenggaraan pengelolaan minyak dan gas yang diberikan oleh negara.⁴⁶

UU Nomor 22 Tahun 2001 juga mengatur mengenai konsep kerja sama yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dan pengusaha, yaitu melalui kontrak kerja sama. Kontrak kerja sama adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴⁷ Seluruh kegiatan usaha hulu minyak dan gas dilaksanakan dan dikendalikan melalui kontrak kerja sama antara Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dengan Badan Pelaksana (BP Migas). Namun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 menyatakan bahwa keberadaan BP Migas adalah inkonstitusional dan bertentangan dengan UUD 1945. Dijelaskan bahwa dengan kontrak kerja sama antara kontraktor dengan Pemerintah yang diwakili oleh BP Migas, kedaulatan negara menjadi hilang karena posisi pemerintah menjadi sejajar dengan kontraktor.⁴⁸

Kedudukan BP Migas yang telah dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi pun digantikan oleh Satuan Kerja Khusus Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) melalui Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. SKK Migas memiliki tugas untuk melaksanakan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontrak Kerja Sama. Perbedaan penting dari SKK Migas dengan BP Migas adalah adanya fungsi pengawasan di bawah Menteri ESDM, melalui Komisi Pengawas yang bertugas untuk memberikan persetujuan kebijakan strategis dan rencana kerja SKK Migas; melakukan pengendalian, pengawasan, dan evaluasi kerja SKK Migas; dan menyetujui pengangkatan dan pemberhentian

⁴⁶ Berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 22 Tahun 2001 yang dimaksud dengan Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi.

⁴⁷ Pasal 1 angka 19 UU Nomor 22 Tahun 2001.

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 hlm. 33 (Pendapat Dr. Kurtubi sebagai ahli).

pimpinan SKK Migas.⁴⁹

Dalam Rancangan UU Minerba ini, bentuk BUMNK yang diusulkan sangat berbeda dengan BP Migas maupun SKK Migas dimana BUMNK tidak menjalankan fungsi regulasi. BUMNK diciptakan hanya terbatas untuk menjalankan fungsi pengelolaan dan pengusahaan dimana dalam pelaksanaannya berkontrak dengan para pemegang Kontrak Pengusahaan Pertambangan.

III.E. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Dalam penyusunan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Mineral dan Batubara ini tentu harus memperhatikan mengenai ketentuan tata ruang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (“UU 26/2007”). Karena berdasarkan UU 26/2007, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota mencakup ruang darat, laut, dan udara, termasuk juga ruang di dalam bumi.⁵⁰ Penataan ruang berdasarkan UU Tata Ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan merupakan komponen dalam penataan ruang baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, kegiatan kawasan maupun nilai strategis kawasan. Salah satu yang termasuk dalam kawasan budi daya adalah kawasan peruntukan pertambangan, yaitu Wilayah Pertambangan.

Pengertian tata ruang dalam UU 26/2007 ini hendaknya membedakan antara tata ruang diatas permukaan (*surface*) dan tata ruang di bawah permukaan (*sub surface*), dengan demikian Wilayah Pertambangan dapat terakomodasi dengan memadai dalam tata ruang nasional Indonesia.

⁴⁹ Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

⁵⁰ Pasal 15 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

III.F. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) menyatakan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Sedangkan Pasal 38 ayat (4) menyatakan bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang untuk dilakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.

Ketentuan Pasal 38 ayat (4) tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam kegiatan usaha pertambangan karena tidak adanya ketentuan peralihan yang mengatur mengenai status perjanjian di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan lindung yang telah ada sebelum berlakunya UU tersebut. Untuk mengakomodasi hal tersebut, ditetapkanlah ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Pasal 83 menyatakan bahwa semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya UU Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut.

Pada dasarnya sesuai dengan Pasal 38 ayat (3) UU Kehutanan, penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batas luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Lebih lanjut penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, izin pinjam pakai kawasan hutan hanya dapat diberikan setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan mendapat pertimbangan dari Kementerian Lingkungan Hidup serta Kementerian ESDM. Penggunaan kawasan hutan dilakukan berdasarkan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang diberikan oleh Menteri berdasarkan permohonan.

III.G. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Dalam merumuskan ketentuan mengenai pengelolaan bahan tambang, perlu juga diatur mengenai ketentuan penanaman modal. Persyaratan dalam penanaman modal harus didasarkan pada kriteria kepentingan nasional, yaitu perlindungan sumber daya alam, perlindungan dan pengembangan usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi, pengawasan produksi dan distribusi, peningkatan kapasitas teknologi, partisipasi modal dalam negeri, serta kerja sama dengan badan usaha yang ditunjuk Pemerintah.⁵¹ Dalam hal penanaman modal di bidang pertambangan, karena termasuk ke dalam sumber daya alam yang tidak terbarukan, maka penanam modal wajib untuk mengalokasikan dana secara bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup yang pelaksanaannya diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Divestasi menjadi tidak diperlukan lagi mengingat pelaku usaha tidak memegang kepemilikan atas tambang. Hal ini memberikan kepastian dalam berinvestasi bagi para pemodal asing.

III.H. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi, jadi yang dimaksud dengan Hak Atas Tanah adalah hak atas permukaan bumi. Hak atas tanah dalam UU memiliki hierarki, yaitu:

1. Hak Bangsa (Pasal 1)

Hak bangsa atas tanah ini mengatur bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Kemudian hubungan antara bangsa Indonesia dengan seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah

⁵¹ Pasal 12 ayat (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Republik Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi. Hubungan yang abadi tersebut mengakibatkan hak bangsa atas tanah di seluruh wilayah Indonesia merupakan yang paling utama dibandingkan hak atas tanah lainnya.

2. Hak Menguasai dari negara (Pasal 2 ayat (1))

Hak menguasai dari negara adalah berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hak menguasai negara dalam UUPA menyebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

3. Hak Ulayat (Pasal 2 ayat (4))

Hak ulayat pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Apabila dalam kenyataannya masih ditemukan hak ulayat, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dari negara yang berdasarkan asas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

4. Hak Perorangan (Pasal 16).

Hak perorangan atas tanah terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan Hak lain yang ditetapkan Undang-Undang.

III.I. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2012 tentang Wilayah Pertambangan

Wilayah Pertambangan merupakan kawasan yang memiliki potensi mineral dan/ atau batubara yang memiliki indikasi formasi batuan pembawa mineral dan/ atau pembawa batubara dan/ atau potensi sumber daya bahan tambang yang berwujud padat dan/ atau cair. Untuk menyiapkan suatu Wilayah Pertambangan dilakukan dengan cara perencanaan dan penetapan. Perencanaan Wilayah Pertambangan dapat disusun melalui tahapan inventarisasi potensi pertambangan dan penyusunan rencana Wilayah Pertambangan. Inventarisasi potensi

pertambangan sendiri memiliki tujuan untuk mengumpulkan data dan informasi potensi pertambangan yang dapat digunakan sebagai dasar penyusunan rencana penetapan Wilayah Pertambangan. Kegiatan inventarisasi potensi pertambangan meliputi penyelidikan dan penelitian pertambangan dengan melibatkan lembaga riset, baik negara, daerah, maupun bekerja sama dengan lembaga riset asing. Hasil dari penyelidikan dan penelitian tersebut akan dituangkan ke dalam peta potensi mineral dan/ atau batubara yang kemudian akan dilakukan evaluasi oleh Menteri. Hasil evaluasi oleh Menteri tersebut kemudian akan dituangkan dalam lembar peta dan bentuk digital sebagai dasar penetapan Wilayah Pertambangan.

Menteri kemudian akan menetapkan rencana Wilayah Pertambangan menjadi Wilayah Pertambangan. Wilayah Pertambangan sendiri dapat terdiri atas Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), Wilayah Pencadangan negara (WPN), dan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Penetapan WUP dilakukan berdasarkan pada peta potensi dan peta potensi/ cadangan mineral dan/ atau bara dengan memenuhi beberapa kriteria.

III.J. Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

PP Nomor 77 Tahun 2014 mengatur tentang kewajiban divestasi saham tambang asing. Sebelumnya ketentuan tentang divestasi saham diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2012 yang mewajibkan seluruh penambang asing melepas sahamnya paling sedikit 51% pada tahun ke-10 setelah memulai kegiatan produksi. Dalam PP Nomor 77 Tahun 2014 ini, Pemerintah memberikan kelonggaran kepada perusahaan asing dengan beberapa kriteria, yakni:

- a. Bagi perusahaan yang tidak melakukan sendiri kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian, maka kewajiban divestasi akan dilakukan secara bertahap, yaitu di tahun keenam sebesar 20%, tahun ketujuh sebesar 30%, tahun kedelapan sebesar 37%, tahun kesembilan 44%, dan tahun kesepuluh 51%.
- b. Untuk perusahaan yang mengintegrasikan operasi tambang dengan cara

melakukan kegiatan pengolahan dan pemurnian boleh mendivestasikan sahamnya minimal sebesar 40%, dengan rincian tahap yaitu pada tahun keenam sebesar 20%, tahun kesepuluh 30%, dan sebesar 40% pada tahun kelima belas.

- c. Untuk perusahaan yang melakukan kegiatan tambang bawah tanah, hanya wajib mendivestasikan sahamnya sebesar minimal 30%, dengan rincian 20% pada tahun keenam, 25% pada tahun kesepuluh, dan 30% pada tahun kelimabelas.
- d. Perusahaan yang melakukan kegiatan tambang bawah tanah dan terbuka, hanya wajib mendivestasikan sahamnya sebesar minimal 30%, dengan rincian 20% pada tahun keenam, 25% pada tahun kedelapan, dan 30% pada tahun kesepuluh.

Penawaran divestasi saham tersebut dilakukan secara berjenjang mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, hingga BUMD. Apabila dari pihak-pihak tersebut tidak ada yang berminat, sejumlah saham tersebut akan ditawarkan kepada pihak swasta dengan mekanisme lelang. Kemudian waktu kewajiban divestasi juga diperpanjang dari 10 (sepuluh) tahun menjadi 15 (lima belas) tahun.

Divestasi saham ini menjadi tidak diperlukan dengan diberlakukannya sistem pengusahaan oleh BUMNK yang melaksanakan KPP dengan pelaku usaha mengingat pelaku usaha tidak lagi memegang hak kepemilikan atas tambang.

III.K. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

PP Nomor 1 Tahun 2014 ini mengatur lebih lanjut mengenai peningkatan nilai tambah mineral melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dan 170 UU Minerba. Dalam rangka meningkatkan nilai tambah mineral, perlu diatur mengenai penataan pelaksanaan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri. PP ini menegaskan bahwa kontrak karya dan PKP2B yang ditandatangani sebelum diundangkannya PP Nomor 23 Tahun 2010 dinyatakan tetap berlaku

sampai jangka waktunya berakhir. Untuk kontrak karya dan PKP2B tersebut yang belum memperoleh perpanjangan dan/ atau kedua dapat diperpanjang menjadi IUP tanpa melalui lelang. Adapun kaitannya dengan pengolahan dan pemurnian, disebutkan bahwa bagi para pemegang kontrak karya wajib untuk melakukan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri yang ketentuannya akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri.

III.L. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrarian dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, dan Pekerjaan Umum.

Dalam Inpres Nomor 1 Tahun 1976 tersebut diatur mengenai pedoman sinkronisasi yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas di bidang keagrariaan dan pertambangan. Untuk area tanah Kuasa Pertambangan atau Izin Pertambangan Daerah yang merupakan tanah negara yang penggunaannya secara langsung untuk usaha atau Izin Pertambangan Daerah kepada pemegang Kuasa Pertambangan atau Izin Pertambangan Daerah tidak diwajibkan untuk mengajukan permohonan untuk memperoleh hak atas tanah tersebut. Sedangkan untuk area tanah Kuasa Pertambangan serta Izin Pertambangan Daerah yang merupakan tanah negara yang tidak dipergunakan secara langsung untuk usaha yang sesuai dengan pemberian Kuasa Pertambangan dan Izin Pertambangan Daerah diwajibkan mengajukan permohonan untuk memperoleh hak atas tanah. Sama halnya dengan di wilayah Kuasa Pertambangan atau wilayah Izin Pertambangan Daerah tingkat eksploitasi terdapat bagian tanah yang dikuasai oleh penduduk atau masyarakat hukum adat dengan sesuatu hak yang sah, maka pemegang Kuasa Pertambangan atau Izin Pertambangan Daerah harus membebaskan hak itu terlebih dahulu.

Kemudian dalam Inpres tersebut juga diatur tentang tugas sinkronisasi di bidang keagrariaan dan pertambangan. Tugas yang pertama adalah untuk mengikuti tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam setiap pelaksanaan tugas pemberian Kuasa Pertambangan dan Izin Pertambangan Daerah. Kemudian juga adanya keharusan untuk mencegah terjadinya pertindihan penetapan/ penggunaan tanah yang

bersangkutan dengan pemberian Kuasa Pertambangan dan Izin Pertambangan Daerah, tanpa mengurangi kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila pertindihan penetapan/penggunaan tanah tidak dapat dicegah, maka hak prioritas pertambangan harus diutamakan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

IV.A. Landasan Filosofis

Pancasila sebagai falsafah hidup negara Indonesia, pada hakikatnya adalah sumber dari segala sumber hukum di negara Indonesia. Artinya, segala peraturan perundang-undangan di Indonesia, secara material harus berpijak kepada Pancasila. Sebagai falsafah hidup dalam berbangsa dan bernegara tersebut, nilai-nilai Pancasila telah ditegaskan dalam alenia ke-empat pembukaan UUD 1945. Nilai-nilai Pancasila tersebut merupakan dasar pijakan untuk mencapai tujuan negara yakni untuk: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) memajukan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; (iv) dan mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara tersebut, terutama tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum harus dicapai melalui pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan dengan bermodalkan kekayaan bangsa yang termasuk pula di dalamnya sumber daya mineral dan batubara. Agar mampu mencapai tujuan negara Indonesia tersebut serta supaya hasil pemanfaatannya dapat dinikmati secara berkeadilan oleh seluruh rakyat Indonesia, maka sumber daya mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tidak terbarui tersebut, haruslah dikelola secara hati-hati dan bijaksana.

Mengenai tata cara pengelolaan sumber daya mineral dan batubara yang sejatinya merupakan bagian dari kegiatan ekonomi tentu saja harus berpijak kepada Pasal 33 UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Adapun bunyi Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

Ayat 1

*Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas
asas kekeluargaan.*

Ayat 2

Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Ayat 3

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ayat 4

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Ayat 5

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 33 UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi jelas harus digunakan sebagai landasan filosofis pemikiran untuk memberikan masukan terkait perubahan UU Minerba. Dari bunyi Pasal 33 UUD 1945 tersebut, maka dapat kita ambil pokok-pokok pemikiran dalam konstitusi negara tersebut antara lain yaitu (i) azas kekeluargaan, (ii) penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting, (iii) penguasaan negara atas kekayaan alam, (iv) manfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta (v) prinsip kebersamaan, keadilan, keberlanjutan dan berwawasan lingkungan.

Secara umum, “azas kekeluargaan” diartikan sebagai prinsip usaha oleh semua untuk semua. Namun demikian penerapan azas kekeluargaan tidak boleh diartikan secara harafiah dengan prinsip usaha “oleh semua untuk semua” tersebut. Azas kekeluargaan merupakan haluan pembangunan demokrasi ekonomi Indonesia yang menegaskan perlunya saling kerjasama, tolong-menolong, partisipasi, kontribusi serta sinergi dari seluruh elemen bangsa yang hasilnya juga untuk seluruh elemen bangsa tersebut, jadi azas ini merupakan pertentangan terhadap sistem liberalisme dan kapitalisme yang dapat menimbulkan praktik-praktik penghisapan yang lemah oleh yang kuat sehingga menyebabkan kesenjangan ekonomi. Berdasarkan azas kekeluargaan, seluruh elemen atau pilar bangsa di Indonesia harus turut

berpartisipasi sesuai dengan kapasitasnya masing-masing. Hal ini bertujuan supaya seluruh pilar dapat berjalan sesuai dengan fungsinya dan azas kekeluargaan dalam membangun perekonomian dapat berjalan dengan efektif.

Pilar bangsa sendiri dalam konteks kekinian telah berkembang dari yang tadinya hanya terdiri dari pemerintah, rakyat dan para pelaku usaha menjadi pemerintah, rakyat, pelaku usaha dan juga elemen politik yang secara tersamar merupakan individu-individu sebagai representasi partai-partai politik yang juga memiliki kepentingan dan pengaruh yang signifikan di dalam jalannya pemerintahan. Pilar-pilar atau elemen negara untuk itu dalam konteks kekinian ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. *Bureaucratic society*; yaitu masyarakat pemegang fungsi administrasi dengan struktur formal yang terorganisir;
- b. *Civil society*, yaitu masyarakat yang terbangun karena kepentingannya (masyarakat madani);
- c. *Political society*, yaitu masyarakat yang terbingkai dalam lembaga-lembaga politik formal; dan
- d. *Market society*, yaitu masyarakat pelaku usaha.

Azas kekeluargaan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 mensyaratkan pilar-pilar negara tersebut untuk memberikan partisipasi, kontribusi serta bersinergi dalam menjalankan perannya masing-masing. Saat ini kita tidak dapat menutup mata atas terjadinya demarkasi yang sangat kabur antara *civil*, *market*, *bureaucratic* dan *political society* di mana *civil society* juga sering ikut melaksanakan fungsi *market society*, demikian juga *political society* yang melaksanakan fungsi *market society* dan sebagainya. Ketidakjelasan demarkasi peran masing-masing pilar ini dapat menyebabkan disfungsi elemen bangsa dan justru merupakan pelanggaran atas azas kekeluargaan sebagai dasar penyusunan perekonomian Indonesia.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan kekayaan alam Indonesia termasuk di dalamnya mineral dan batubara, azas kekeluargaan harus diartikan sebagai usaha bersama-sama mengelola sumber daya mineral dan batubara oleh seluruh pilar negara sesuai dengan fungsi dan kapasitasnya masing-masing (*clear demarcation*). Pengusahaan sumber daya mineral dan

batubara seyogyanya dipusatkan pada *market society* saja dengan tujuan agar dilaksanakan oleh orang-orang yang memang ahli di bidang pertambangan. *Political society*, *civil society* dan *bureaucratic society* seyogyanya tidak turun langsung melaksanakan kegiatan pertambangan, namun tetap melaksanakan fungsinya masing-masing untuk mendukung perusahaan tambang oleh *market society* tersebut. Dengan demarkasi pilar yang jelas, perusahaan sumber daya mineral dan batubara akan menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Manfaat tersebut kemudian dapat dibagikan secara berkeadilan kepada seluruh rakyat Indonesia.

Selanjutnya, Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 berbicara mengenai penguasaan negara. Penguasaan negara atas kekayaan alam secara filosofis tidak lain merupakan pengejawantahan fungsi negara sebagai penjamin kesejahteraan umum, pelindung segenap bangsa, dan penjamin kecerdasan bangsa untuk rakyatnya. Dengan demikian rakyat secara kolektif menyerahkan kekuasaan (*authority rights*) tersebut kepada negara sebagai negara yang berdaulat untuk mengatur, memelihara dan menggunakan kekayaan nasional dengan sebaik-baiknya agar misi dari negara tersebut dapat tercapai.⁵²

Selain membahas mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam, di dalam Pasal 33 UUD 1945 terkandung jiwa kedaulatan usaha yang terdiri atas *mineral right* (hak mineral), *mining right* (hak pertambangan), dan *economic right* (hak ekonomi). Hak mineral adalah hak atas mineral yang terkandung di dalam perut bumi, hak pertambangan adalah hak untuk mengeluarkan mineral yang ditemukan di dalam perut bumi ke permukaan, sedangkan hak ekonomi adalah hak untuk menerima hasil atau bagian dari produksi. Dalam kaitannya dengan konsep penguasaan negara, hak penguasaan mineral dan batubara dalam hal ini dipegang oleh negara (*authority rights*) melalui pengelolaan oleh pemerintah⁵³ (*mining rights*). Hak kepemilikan (*mineral rights*) dipegang oleh seluruh rakyat Indonesia sebagai pemilik. Sedangkan hak perusahaan (*economic/ business rights*) dapat diberikan oleh pemerintah

⁵² Huala Adolf, S.H., *Aspek-aspek negara dalam Hukum Internasional*, Raja Grafindo, Jakarta, 1990, hlm. 51.

⁵³ Kekuasaan negara dalam hal ini diselenggarakan oleh seluruh lembaga-lembaga negara yang salah satunya adalah pemerintah yang dikepalai oleh Presiden.

kepada pelaku usaha.⁵⁴

Berdasarkan konsep tersebut, hak pengusahaan tambang dapat dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah selaku pemegang hak pengelolaan kekayaan alam yang diberikan oleh negara, maupun dengan menunjuk pelaku usaha lainnya dengan kendali tetap pada pemerintah. Sistem pengelolaan seperti ini adalah sebagaimana yang dimaksudkan oleh Muhammad Hatta, *founding father* kita yang juga penyusun Pasal 33 UUD 1945.⁵⁵ Dengan demikian dapat disimpulkan secara tersirat bahwa idealnya sumber daya alam termasuk mineral dan batubara harus dikelola secara langsung oleh negara terutama untuk pengusahaan mineral dan batubara yang besar dimana banyak orang menggantungkan hidupnya baik terhadap hasil mineral dan batubara tersebut ataupun bekerja pada perusahaan-perusahaan skala besar tersebut. Apabila terdapat keterbatasan-keterbatasan dari negara untuk mengelola secara langsung, pemberian kesempatan kepada asing baru dapat dilakukan dan itupun seharusnya hanya bersifat sementara saja.

Apabila sumber daya mineral dan batubara akan dikelola secara langsung oleh negara, maka hendaknya harus tetap memperhatikan batasan dari peran masing-masing pilar bangsa sebagaimana diuraikan sebelumnya. Berdasarkan pilar-pilar bangsa sebagaimana yang kita diskusikan di atas, maka peran masing-masing pilar ini harus diperkuat sehingga fungsi elemen bangsa dapat bekerja optimal untuk mencapai tujuan negara. Pemerintah sebagai representasi dari *bureaucratic society* harus tetap berperan dalam hal pengaturan dan pengawasan. Pengusahaan mineral dan batubara sendiri untuk itu dapat dilaksanakan oleh *market society* sebagai *society* yang memiliki pengetahuan dan keilmuan dalam pertambangan. Rakyat sebagai *civil society* wajib berperan dalam mendukung kegiatan ekonomi tersebut

⁵⁴ DR Tri Hayati, SH, *Era Baru Hukum Pertambangan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 54.

⁵⁵ Muhammad Hatta menyatakan bahwa "... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara. Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan kapital nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan kapital asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang..." sebagaimana dikutip dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 hlm. 101-102.

sehingga kegiatan pengusahaan dapat berjalan efektif dan rakyat mendapatkan manfaatnya. Dalam hal ini pengusahaan secara langsung oleh BUMNK yang terpisah dari *bureaucratic society* (pemerintah) menjadi penting fungsinya untuk menyelenggarakan dan mengusahakan sekaligus mempertegas penguasaan negara atas kekayaan alamnya.

Berdasarkan pertimbangan filosofis tersebut maka kiranya diperlukan pembentukan BUMNK yang tugasnya adalah melakukan fungsi penguasaan atas sumber daya mineral dan batubara dalam bentuk pengelolaan dan pengusahaan utamanya untuk cabang-cabang produksi yang penting, yakni sifatnya strategis dan vital. Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara tetap dapat dilakukan dengan dukungan pihak swasta dan/atau asing jika tidak memungkinkan untuk diusahakan sendiri oleh badan usaha tersebut. Namun pengusahaan tersebut tetap harus dilakukan di bawah fungsi dan kendali badan usaha milik negara tersebut serta pengawasan pemerintah.

Secara filosofis, tolong menolong dan gotong royong sebagai cerminan azas kekeluargaan itu terlaksana manakala pemerintah dalam konteks ini mengatur, mengawasi, membimbing dan mengarahkan kegiatan ekonomi serta menjamin iklim ekonomi yang sehat, rakyat disisi lain harus aktif berperan dalam mendukung kegiatan perekonomian bangsa oleh pelaku usaha serta para pelaku usaha juga melaksanakan usahanya didalam koridor-koridor aturan dan arahan dari pemerintah dan didukung oleh rakyat. Dengan demikian, demokrasi ekonomi dengan azas kekeluargaan dapat terlaksana dan tujuan penciptaan sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai.

IV.B. Landasan Yuridis

Usulan perubahan UU Minerba, selain memiliki landasan filosofis sebagaimana yang diuraikan sebelumnya juga memiliki landasan yuridis. Landasan yuridis yang mendasari perubahan pengaturan pengelolaan pertambangan ini utamanya berkaitan dengan bentuk pengusahaan pertambangan yang mencerminkan konsep penguasaan negara atas kekayaan alam yang ada untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal

33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Selain itu, juga didasari dalam rangka harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan sektor lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan di Indonesia.

IV.B.1. Resentralisasi Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pengelolaan Tambang

Salah satu hal yang melandasi diusulkannya perubahan terhadap UU Minerba adalah untuk menyelaraskan kewenangan pemerintah pusat dan daerah sebagai konsekuensi dari dikeluarkannya UU 23/2014. Sebelum dikeluarkannya UU 23/2014, urusan-urusan pengelolaan sumber daya alam termasuk di dalamnya adalah mineral dan batubara dilaksanakan secara desentralisasi. Sistem ini pulalah yang diadopsi dalam UU Minerba.

UUD 1945 menganut konsepsi kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat secara simultan. Hal ini berarti kedaulatan rakyat harus dijiwai oleh Ketuhanan Yang Maha Esa berdasarkan supremasi hukum untuk kejayaan bangsa dan negara. Dalam kaitannya dengan sumber daya mineral dan batubara, kedaulatan rakyat memberikan pengertian bahwa rakyat yang merupakan pemilik kolektif sumber daya alam, adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas sumber daya alam. Kemudian kekuasaan tersebut diserahkan secara kolektif oleh rakyat kepada pemerintah agar pemerintah dapat melaksanakan fungsi penguasaannya. Penyerahan dilaksanakan secara kolektif atas nama seluruh rakyat Indonesia dan ditujukan kepada pemerintah pusat sebagai representasi dari negara. Pemberian kekuasaan kepada pemerintah pusat tersebut ditujukan agar manfaat dari sumber daya alam dapat dirasakan oleh rakyat secara kolektif tersebut dari Sabang sampai Merauke, jadi bukan hanya rakyat dimana sumber daya alam tersebut berada.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, pemerintah dalam melaksanakan fungsi penyelenggaraan pemerintahan melaksanakan sistem otonomi daerah, dimana pemerintah daerah dapat menyelenggarakan sendiri urusan-urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan sistem desentralisasi tersebut, diharapkan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien ke seluruh pelosok

wilayah utamanya karena rantai birokrasi menjadi lebih pendek.

Berdasarkan sejarahnya, penguatan sistem desentralisasi di Indonesia baru dimulai pada pasca orde baru yakni tahun 1999 pada saat terjadinya reformasi politik dan perubahan terhadap UUD 1945. Kerangka desentralisasi tersebut telah merombak secara sistemik hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang sebelumnya dilaksanakan dengan sistem sentralistik. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah yang telah digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, merupakan kelahiran sekaligus dasar hukum dari penerapan otonomi dan sistem desentralisasi. Sejak dikuatkannya sistem desentralisasi berdasarkan undang-undang maka seluruh penyelenggaraan urusan pemerintah menjadi berubah termasuk mengenai pengelolaan sumber daya mineral dan batubara yang dalam UU Minerba secara tegas mengadopsi sistem ini.

UU 23/2014 sendiri telah memangkas kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota di sektor pertambangan. Dilihat dari konsideransnya, pemangkasan kewenangan tersebut ditujukan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan efisien. Apabila dikaitkan dengan pengelolaan pertambangan, pemangkasan kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menjawab permasalahan tumpang tindih perizinan dan kewenangan yang sering dihadapi pelaku usaha pertambangan. Namun demikian mengenai efektifitas dan efisiensi sepanjang mengenai rantai birokrasi masih tetap berpotensi menyisakan permasalahan.

UU 23/2014 ditetapkan untuk mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan UU 23/2014, urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi tiga jenis, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut sendiri merupakan urusan yang menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, sedangkan di luar urusan tersebut terdapat urusan yang bersifat konkuren yang diotonomikan seluas-luasnya. Hal yang perlu dipahami adalah pada dasarnya tidak ada urusan pemerintahan yang murni merupakan urusan

pemerintahan daerah. Karena pada dasarnya urusan tersebut adalah urusan bersama (konkuren) dari pemerintah pusat yang pertanggungjawabannya tetap berada di pemerintah pusat atau dengan kata lain Presiden.⁵⁶

Urusan di bidang energi dan sumber daya mineral sendiri termasuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren pilihan.⁵⁷ Dengan kata lain urusan pengelolaan pertambangan merupakan urusan dari pemerintah pusat yang diselenggarakan secara bersama-sama dengan pemerintah daerah disesuaikan dengan intensitas dan kualitas eksternalitasnya. Lebih jauh lagi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 menjelaskan mengenai pembagian kewenangan pemerintahan terkait dengan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, khususnya dalam penetapan WP, WUP dan WIUP. Menurut Mahkamah urusan penetapan WP, WUP, dan WIUP adalah urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif yang sangat tergantung pada situasi, kondisi, dan kebutuhan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta prinsip demokrasi.⁵⁸

Oleh karena itu apakah pengelolaan pertambangan itu dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah, hendaknya dilihat dari ukuran-ukuran seberapa pentingnya tambang tersebut bagi bangsa dan rakyat serta seberapa besar pengaruhnya terhadap hidup rakyat. Adalah benar bahwa penyerahan kedaulatan oleh rakyat ditujukan kepada pemerintah dalam arti pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah dalam arti desentralisasi namun demikian dalam penyelenggaraannya dapat saja diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Yang perlu dipertimbangkan adalah bahwa semakin penting jenis tambang tersebut bagi kepentingan bangsa dan negara atau semakin besar rakyat yang menggantungkan hidupnya pada usaha tambang tersebut, maka pengelolaannya wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini untuk menjamin agar manfaatnya dapat dinikmati secara merata dan

⁵⁶ Sebagaimana dikutip dari Tri Hayati, *Kajian Konstitusional Amandemen UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, 2015. Menyatakan bahwa urusan bersama (konkuren) adalah urusan yang dikerjakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, dan kabupaten/ kota secara bersama-sama dengan perbedaan pada intensitas, dan kualitas pada derajat eksternalitasnya.

⁵⁷ Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014, yang termasuk dalam Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi (1) kelautan dan perikanan; (2) pariwisata; (3) pertanian; (4) kehutanan; (5) energi dan sumber daya mineral; (6) perdagangan; (7) perindustrian; dan (8) transmigrasi.

⁵⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 hlm. 93.

berkeadilan oleh seluruh rakyat di Indonesia.

IV.B.2. Bentuk Pengusahaan Pertambangan

Hal terpenting yang akan diatur dalam Rancangan UU Minerba ini adalah mengenai bentuk pengusahaan pertambangan yang merupakan pengejawantahan dari interpretasi konsep penguasaan negara atas kekayaan alam.

Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan, jenis keputusan badan dan/atau pejabat pemerintahan sehubungan dengan pengelolaan sumber daya alam disebut sebagai “Konsesi”.⁵⁹ Tentunya pengertian istilah konsesi disini bukanlah konsesi pertambangan sebagaimana dimaksud sebagai “*concession*” dalam Mijnwet.⁶⁰ Sebagaimana diskusi-diskusi sebelumnya mengenai interpretasi konsep penguasaan negara, maka hendaknya dibentuklah BUMNK sebagai pemegang konsesi pertambangan dari pemerintah pusat.

IV.C. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yang mendorong Penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Minerba ini adalah banyaknya permasalahan yang terjadi di sektor pertambangan. Permasalahan tersebut terjadi di berbagai bidang dan menghambat pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia. Oleh karena itu diperlukan perbaikan yang menyeluruh dan tidak bersifat parsial terkait pengaturan pengelolaan tambang di Indonesia. Dengan perbaikan di bidang usaha

⁵⁹ Berdasarkan Pasal 1 angka 20 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan konsesi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁶⁰ Konsesi dalam Mijnwet merupakan pola hubungan atau sistem kerja sama yang paling tua, dimana negara sebagai pemilik sumber daya mineral memberikan kuasa kepada perusahaan tambang berupa hak untuk melakukan eksplorasi dan operasi produksi selama kurun waktu tertentu. Perusahaan tambang tersebut selanjutnya akan membayar royalti dan pajak. Kepemilikan atas cadangan (*reserve ownership*) biasanya ditransfer ke perusahaan.

pertambangan diharapkan iklim investasi di Indonesia meningkat, konservasi lingkungan hidup dapat tercapai, dan disertai dengan pembinaan dan pengawasan yang memadai.

Pertambangan memegang peranan penting dalam mencapai tujuan bernegara di Republik Indonesia. Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam termasuk sumber daya mineral dan batubara dapat memanfaatkan kekayaan alamnya sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan rakyatnya. Berbagai macam jenis tambang tersebar di seluruh wilayah nusantara dengan jumlah cadangan yang termasuk peringkat tinggi di dunia. Kondisi sumber daya pertambangan yang cukup melimpah menarik para pengusaha dan pelaku industri pertambangan untuk berinvestasi di Indonesia. Investasi pertambangan sendiri di Indonesia sudah mulai dilakukan sejak jaman penjajahan Hindia Belanda. Saat ini investasi di sektor pertambangan dilakukan oleh investor domestik maupun asing berdasarkan koridor aturan-aturan sebagaimana yang berubah dari waktu ke waktu.

Dalam kenyataannya, investasi sektor pertambangan di Indonesia masih terkendala beberapa permasalahan termasuk permasalahan yang disebabkan oleh ketidakpastian regulasi dalam bidang pertambangan dan proses birokrasi yang panjang dan lambat.

Berdasarkan UU Minerba, perusahaan pertambangan diberikan melalui izin usaha pertambangan. Bentuk izin dalam perusahaan pertambangan dinilai investor lebih menambah proses birokrasi serta persyaratan administrasi. Selain itu, izin memberikan kedudukan yang tidak setara antara pemerintah sebagai pemberi izin dan pengusaha sebagai pemegang izin. Dalam kedudukan asimetris ini, selalu terdapat kekhawatiran pada investor sebagai pelaku usaha pertambangan atas pencabutan izin yang dapat dilakukan oleh pemerintah setiap saat, sehingga mengurangi kepastian dan perlindungan berinvestasi. Hingga saat inipun kita melihat resistensi para pemegang kontrak karya maupun perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang diminta untuk menyesuaikannya berdasarkan UU Minerba. Selain itu, dari kacamata pendanaan, izin hanya dipandang sebagai kelengkapan persyaratan dalam pengajuan pendanaan sehingga agak sulit untuk dikonversikan kedalam sebuah nilai. Sebaliknya, sistem kontrak kerjasama ternyata lebih disukai investor dalam usaha pertambangan. Pengusaha sebagai investor akan lebih mengenal dan nyaman bekerja atas dasar kontrak kerja sama,

dikarenakan lebih memberikan kepastian hukum dan kedudukan yang jelas dan setara antara pengusaha dan pemerintah. Penggunaan kontrak kerja sama dalam bidang usaha pertambangan telah digunakan dalam rezim kontrak karya sesuai dengan berlakunya UU 11/1967. Namun penggunaan kontrak karya pada saat itu banyak dikritisi karena tidak menjamin kedudukan negara sebagai pemegang kedaulatan dan hak penguasaan atas sumber daya mineral dan batubara. Dalam kontrak, kedua pihak dalam kontrak akan mempunyai kedudukan yang sama. Sehingga negara sebagai pemegang hak penguasaan, kedudukannya justru diturunkan dalam hubungan keperdataan sehingga dianggap tidak sesuai dengan prinsip kedaulatan.

Lebih jauh, Undang-undang Minerba tepatnya Pasal 169(a) dan 169(b) yang sejatinya menata kembali sistem pengusahaan pertambangan yang sebelumnya dilaksanakan bukan dalam bentuk izin malah seolah-olah mendukung berlakunya kontrak karya sehingga menimbulkan ketidakseragaman, dualisme dan ketidakpastian dalam sistem pengusahaan pertambangan.

Dari permasalahan-permasalahan diatas maka harus ditemukan sebuah solusi yang dapat mengakomodasi kebutuhan tersebut demi memajukan investasi di Indonesia dengan tidak mengesampingkan kedudukan negara. Penggunaan kontrak kerja sama memberikan pengaruh positif bagi iklim investasi di Indonesia, namun kedudukan negara dalam kontrak perlu ditinjau kembali. Sementara sistem izin memberikan penguatan atas kedaulatan negara namun kurang menarik untuk investasi.

Dalam Naskah Akademik UU Minerba sebelumnya sebenarnya telah dinyatakan bahwa pengusahaan pertambangan oleh pihak swasta diberikan oleh pemerintah dikarenakan pemerintah dan baik melalui BUMN dan BUMD-nya tidak memiliki modal yang cukup untuk mengusahakan pertambangan sendiri.⁶¹ Dari sini tersirat bahwa sebenarnya ada keinginan negara untuk melaksanakan sendiri pengusahaan pertambangan tersebut.

Sebagaimana didiskusikan dalam bab-bab sebelumnya, rancangan perubahan UU

⁶¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2004, hlm. 60.

Minerba ini hendak mengusulkan konsep pengusahaan pertambangan dalam bentuk Konsesi yang dipegang oleh badan usaha milik negara yang dibentuk secara khusus. Sedangkan melaksanakan pengusahaan ini sendiri dilakukan dalam bentuk kontrak kerjasama yang dilaksanakan oleh badan usaha milik negara tersebut dengan pelaku usaha pertambangan. Dengan demikian iklim investasi pertambangan dapat terjaga dan secara simultan kedudukan negara sebagai pemegang kuasa atas kekayaan alam dapat terlindungi dan dipertegas.

Selain itu dengan konsep pengusahaan oleh BUMNK, maka salah satu permasalahan terkait dengan investasi di bidang pertambangan akan terjawab, yaitu tentang divestasi. Divestasi sendiri pada awalnya diadakan dengan dua tujuan, yaitu *transfer of knowledge* dan nasionalisme. Namun pada praktiknya, menurut para investor kewajiban divestasi terkadang dirasa memberatkan sehingga kerap menimbulkan permasalahan. Dengan adanya BUMNK maka divestasi menjadi tidak diperlukan, karena pelaku usaha swasta tersebut tidak memiliki *public goods*.

Mengenai kewenangan pemerintah di tingkat pusat dan pembentukan BUMNK serta pemberian Konsesi kepada BUMNK tersebut harus dikaitkan dengan peran penting dari jenis tambang itu sendiri. Semakin strategis dan vital dari peran jenis tambang tersebut maka kewenangannya harus ada pada pemerintah pusat dan pengusahaannya dilakukan oleh BUMNK baik secara sendiri maupun bekerja sama dengan swasta. Sebaliknya untuk jenis tambang yang non-strategis non-vital kewenangannya dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dan diusahakan oleh BUMDK baik melalui kerja sama dengan pihak swasta ataupun tidak

Selanjutnya, kegiatan usaha pertambangan haruslah dilaksanakan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sumber daya mineral dan batubara yang dihasilkan dari kegiatan pertambangan harus dimanfaatkan secara optimal untuk dapat memberikan keuntungan yang optimal pula. Pemanfaatan secara optimal ini erat kaitannya dengan strategi peningkatan nilai tambah hasil tambang. Peningkatan nilai tambah merupakan perpanjangan dan perluasan pemanfaatan sumber daya mineral. Konkretnya peningkatan nilai tambah sumber daya mineral dan batubara dapat dilakukan melalui pengolahan dan pemurnian

dalam negeri. Hal ini dapat dilakukan dengan keterpaduan usaha hulu dengan usaha hilir, konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan, dan partisipasi dari seluruh komponen dan lembaga yang terlibat.

Peningkatan nilai tambah produk pertambangan penting untuk dilakukan mengingat peran Indonesia selama ini hanyalah sebagai produsen atau penjual bahan galian tambang mentah tanpa diolah. Proses pengolahan hasil tambang bertujuan untuk menghasilkan suatu produk atau komoditas yang memiliki nilai ekonomis dan daya guna yang lebih tinggi. Produk yang memiliki nilai ekonomis lebih tinggi tentu akan memberikan keuntungan yang lebih tinggi pula bagi negara.

Dengan dilakukannya peningkatan nilai tambah sumber daya mineral dan batubara, selain akan meningkatkan keuntungan negara secara langsung dari sektor pertambangan, juga akan mendorong tumbuhnya industri-industri lain yang memanfaatkan ataupun mendukung aktivitas pertambangan. Pengolahan dan pemurnian di dalam negeri akan menciptakan *multiplier effect* di berbagai bidang baik langsung maupun tidak langsung. Selain dari hal-hal yang disebutkan di atas, peningkatan nilai tambah juga akan memberikan peningkatan pendapatan pajak dan non pajak serta penyerapan tenaga kerja. Dengan terbukanya lapangan pekerjaan yang lebih banyak, kesejahteraan masyarakat pun menjadi lebih terjamin dan tujuan pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai.

Pembinaan dan pengawasan yang memadai sangat erat hubungannya dengan pengusahaan pertambangan. Pembinaan kegiatan usaha pertambangan meliputi pemberian usaha pertambangan, pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi, pendidikan dan pelatihan, perencanaan, penelitian pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan usaha pertambangan. Sedangkan pengawasan pertambangan ditujukan kepada pelaku usaha pertambangan, yang meliputi pengawasan terhadap teknis pertambangan, pemasaran, keuangan, pengolahan data, konservasi sumber daya mineral dan batubara, keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi dan pascatambang, pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri, pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan, pengembangan dan

pemberdayaan masyarakat setempat, penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan, kegiatan-kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum, pengelolaan izin usaha pertambangan, dan jumlah jenis dan mutu usaha pertambangan.

Di antara berbagai tahapan kegiatan pertambangan, dalam tahapan teknis usaha tambang tentu saja pengawasan memiliki peranan penting. Hal ini dikarenakan kegiatan teknis pertambangan akan memberikan dampak langsung kepada lingkungan sekitar pertambangan. Untuk melakukan tindakan pengawasan di lapangan, ditugaskan Inspektur Tambang sebagai mata tombak pengawasan teknis pertambangan. Pada dasarnya sistem pengawasan teknis yang dilakukan oleh Inspektur Tambang saat ini sudah memadai. Inspektur Tambang sendiri harus memiliki kemampuan mengelola resiko dan pengetahuan pertambangan yang memadai meskipun tidak harus menguasai seluruh tahapan kegiatan usaha tambang secara mendalam, karena ia dapat bekerja sama dan meminta rekomendasi bersama para ahli terkait permasalahan yang sedang diinspeksi.

Melihat peran dan fungsinya yang sangat penting, maka kedudukan Inspektur Tambang perlu tetap dipertahankan di dalam Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan bukan di dalam lingkup kewenangan Kedinasan dalam Pemerintah Daerah. Untuk ke depannya perlu dilakukan penguatan dan pembinaan lebih lanjut kepada para Inspektur Tambang dan juga pengaturan mengenai kewenangannya agar tidak terdapat intervensi dari Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut, tidak dapat dipungkiri bahwa pertambangan rakyat di Indonesia masih banyak sekali ditemukan, baik dilakukan secara perseorangan maupun berkelompok. Apabila ditinjau dari sejarahnya, pertambangan rakyat berasal dari adanya sekelompok masyarakat adat yang tertinggal dan yang tinggal di daerah yang memiliki potensi tambang. Masyarakat adat tersebut pun melakukan kegiatan menambang untuk memperoleh hasil tambang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal itu kemudian dilakukan secara turun-temurun dan menjadi kultur di dalam masyarakatnya. Dengan demikian pada dasarnya pertambangan rakyat adalah suatu 'kondisi yang sudah telanjur ada' dan bukanlah merupakan suatu *designed policy*.

UU Minerba sendiri telah mengakomodasi pertambangan rakyat dengan pengaturan spesifik mengenai IPR dan WPR. Hal ini dilatarbelakangi oleh alasan politis sosiologis, yaitu berupa dorongan idealisme memberikan wadah bagi pembangunan dan dorongan menanggulangi kemelut kegiatan pertambangan tanpa izin.

Namun apabila ditinjau kembali, kegiatan pertambangan rakyat sebenarnya memberikan banyak dampak buruk bagi lingkungan dan juga kesehatan masyarakat. Pertambangan rakyat kerap kali dilakukan dengan menggunakan alat sederhana tanpa dilengkapi dengan keahlian yang cukup. Hal ini menyebabkan kesalahan dalam proses pertambangan masih banyak terjadi dan kemudian berdampak bagi lingkungan sekitar pertambangan dan kesehatan pelaku penambangan.

Pengaturan tentang pertambangan rakyat pada dasarnya telah diatur dalam UU 11/1967, yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pertambangan Rakyat adalah suatu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong-royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. Poin penting yang harus digarisbawahi dalam pengertian Pertambangan Rakyat tersebut adalah pertambangan yang (i) dilakukan secara kecil-kecilan, (ii) dengan alat sederhana dan (iii) untuk pencaharian sendiri. UU Minerba sendiri telah mengatur tentang pertambangan rakyat dengan lebih lengkap, yaitu dengan memberikan definisi dan kriteria Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan adanya Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Konsep WPR dalam UU Minerba telah diatur dengan kriteria-kriteria yang spesifik sehingga justru menghilangkan arti penting dari pertambangan rakyat yang telah dilakukan secara turun temurun oleh komunitas-komunitas masyarakat mandiri jauh sebelum negara ini terbentuk karena dalam kenyataannya pertambangan rakyat yang dilakukan saat ini digunakan sebagai penyelundupan aturan dari perusahaan-perusahaan yang bermodal relatif besar untuk tujuan komersil.

Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa *“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Pasal tersebut sering kali dimaknai dengan cara sempit bahwa manfaat

kekayaan alam (dalam hal ini sumber daya mineral dan batubara) harus dinikmati oleh rakyat secara langsung dengan cara ikut melakukan penambangan. Apabila ditelaah menggunakan perspektif yang lebih luas, seharusnya pemaknaan dari Pasal tersebut adalah pengelolaan sumber daya mineral dan batubara harus dilakukan untuk menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya demi mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, wilayah-wilayah yang mengandung potensi sumber daya mineral dan batubara di Indonesia haruslah dikelola secara optimal. Pengelolaan pertambangan ini hanya akan optimal jika dilakukan oleh pihak-pihak yang berkompeten. Dengan demikian seluruh sumber daya mineral dan batubara yang ada dapat dimanfaatkan dengan baik dan akan memberikan hasil yang baik pula. Hasil pertambangan inilah, baik hasilnya secara langsung, produk turunan maupun efek dari produknya yang diharapkan dapat memberikan manfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN UNDANG-UNDANG

V.A. Sasaran yang Akan Diwujudkan

Sasaran yang ingin diwujudkan dengan merubah UU Minerba ini adalah:

- (i) Mengukuhkan hak penguasaan negara dan pengelolaan sumber daya pertambangan berdasarkan nilai-nilai dalam UUD 1945 sehingga dapat memberikan manfaat demi sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- (ii) menjawab permasalahan yang teridentifikasi di dalam kegiatan usaha pertambangan;
- (iii) merubah paradigma pengaturan kekayaan alam dalam bentuk tambang yang merupakan *non-renewable resources* yang harus dijadikan modal pembangunan bangsa dan *prime mover* pembangunan serta berkelanjutan, bukan semata-mata sebagai pendapatan negara atau daerah;
- (iv) membentuk undang-undang di bidang pertambangan yang komprehensif, tangguh (*robust*) dan serasi dengan aturan di sektor pertambangan dan sektor lainnya secara vertikal maupun horizontal;
- (v) mendukung rencana pembangunan nasional baik rencana industri maupun rencana energi nasional;
- (vi) mendorong kemampuan dalam negeri;
- (vii) melindungi masyarakat dari bencana akibat dari praktik-praktik pertambangan yang tidak sesuai kaidah pertambangan;
- (viii) menciptakan kepastian hukum dan keadilan masyarakat, kebijakan dan kesinambungan pembangunan nasional serta tata kelola pertambangan yang baik.

V.B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU Minerba,

terdapat beberapa arah pengaturan yang hendak dicapai berdasarkan pada permasalahan yang telah diidentifikasi sebelumnya, yaitu (i) pembuatan demarkasi yang jelas antara pilar-pilar negara dalam pengelolaan usaha pertambangan; (ii) perbaikan terminologi terkait kuasa pertambangan; (iii) perbaikan tentang penggolongan komoditas tambang; dan (iv) pengembangan nilai tambah pertambangan dan pelaksanaan prinsip keberlanjutan dan konservasi dalam tambang.

Mengenai ruang lingkup dan jangkauan dalam Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Minerba ini adalah meliputi unsur penyelenggara pemerintahan, yaitu Pemerintah maupun Pemerintah Daerah Provinsi yang memiliki kewajiban pelayanan dasar. Selain unsur penyelenggara pemerintahan, Rancangan Undang-Undang ini juga akan menjangkau seluruh pihak-pihak yang melakukan kegiatan usaha pertambangan dan berkepentingan terhadap pelaksanaan usaha pertambangan (*stakeholders*).

V.C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Materi muatan yang diusulkan dalam RUU Minerba akan mencakup hal-hal sebagai berikut:

- i. Perbaikan definisi;
- ii. Penguasaan mineral dan batubara;
- iii. Pengusahaan pertambangan;
- iv. Penggolongan bahan galian tambang;
- v. Hak dan Kewajiban;
- vi. Pengelolaan penerimaan dari sektor pertambangan;
- vii. Penggunaan lahan untuk kegiatan usaha pertambangan;

- viii. Pembinaan dan pengawasan;
- ix. Penyidikan;
- x. Sanksi;
- xi. Aturan Peralihan.

Isi atau batang tubuh dari RUU Minerba ini memuat seluruh ketentuan atas permasalahan yang diatur dalam RUU Minerba. Ketentuan-ketentuan tersebut dirumuskan dalam bentuk kalimat perundang-undangan yang termuat dalam satuan acuan pengaturan yang dikenal sebagai pasal.

Ditinjau dari materinya, struktur Batang Tubuh terisi atas kelompok-kelompok ketentuan yang terdiri atas: Ketentuan Umum; ketentuan-ketentuan materi; Ketentuan Pidana; Ketentuan Peralihan; dan Ketentuan Penutup. Ruang lingkup materi Rancangan Undang-Undang tentang

Pertambangan Mineral dan Batubara ini adalah sebagai berikut:

I. Ketentuan Umum

Ketentuan-ketentuan umum yang diusulkan dalam rancangan perubahan UU Minerba ini akan berisikan ketentuan yang berlaku sebagai aturan umum termasuk definisi-definisi yang digunakan dalam batang tubuh serta azas-azas dan tujuan yang hendak dicapai dari perubahan UU Minerba ini.

II. Materi yang Akan Diatur

Bagian ini merupakan bagian pokok, inti dari perubahan pengaturan yang diusulkan. Karena begitu luasnya materi yang akan diatur, maka bagian ini akan dikelompokkan dalam bab-bab sesuai dengan materi pengaturannya. Adapun dalam bab-bab tersebut terdiri dari satu atau lebih pasal yang saling berkaitan yang mengatur mengenai lingkup materi yang sama.

III. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup akan terdiri dari beberapa bab yakni mengenai penyidikan, sanksi administratif, ketentuan pidana, ketentuan lain-lain serta juga ketentuan peralihan.

BAB VI

PENUTUP

VI.A. Kesimpulan

Pertambangan merupakan salah satu cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pengelolaan pertambangan merupakan salah satu perwujudan pelaksanaan tanggung jawab negara dalam rangka memajukan kesejahteraan umum. Pengelolaan pertambangan harus dilaksanakan berdasarkan dengan nilai-nilai yang tercantum dalam konstitusi negara, yaitu berdasarkan asas kekeluargaan, sesuai dengan konsep penguasaan negara atas kekayaan alam dan cabang-cabang produksi yang penting, serta menerapkan prinsip keberlanjutan dan berwawasan lingkungan sehingga tercapai manfaat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Indonesia masih dihadapkan dengan berbagai permasalahan baik terkait dengan implementasi nilai UUD 1945 maupun masalah di lapangan yang diakibatkan oleh tidak sinkronnya UU Minerba baik secara vertikal maupun horisontal. Kondisi ini pada akhirnya menyebabkan kegiatan usaha pertambangan belum dapat dilaksanakan secara optimal dan pada akhirnya tidak mampu memberikan manfaat yang optimal juga bagi rakyat.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Minerba ini dilandaskan pada pertimbangan-pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis agar menghasilkan norma-norma yang dapat menjawab persoalan kebutuhan seluruh pemangku kepentingan. Adapun urgensi penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Minerba ini meliputi beberapa hal, yaitu: pertama bahwa UU Minerba masih belum tepat dalam menafsirkan konsep penguasaan negara berdasarkan UUD 1945, terutama Pasal 33. Akibat dari penafsiran konsep penguasaan negara oleh UU Minerba dalam bentuk izin tersebut maka timbullah berbagai permasalahan di lapangan yang pada akhirnya menghambat pengusaha pertambangan. Kedua, kewajiban

pengolahan dan pemurnian yang diatur dalam UU Minerba perlu dikuatkan dan diperjelas kembali pengaturannya. Ketiga, aturan peralihan yang meminta penyesuaian atas kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara telah jatuh tempo sehingga diperlukan suatu perubahan atas ketentuan-ketentuan tersebut yang bersifat final dan tidak bersifat ambigu yang dapat menyebabkan dualisme. Keempat, kedudukan pertambangan yang bersinggungan dengan sektor lain belum kuat sehingga dalam prakteknya banyak terjadi hambatan-hambatan dalam perusahaan tambang. Urgensi selanjutnya yaitu penyelarasan yang komprehensif atas peraturan bidang pertambangan di tingkat Undang-Undang maupun di bawahnya. Kegiatan usaha pertambangan sangatlah luas dan mencakup berbagai sektor. Hal ini menyebabkan perlunya sinkronisasi di berbagai bidang yang terkait supaya kegiatan pengelolaan pertambangan dapat berjalan dengan baik dan maksimal. Beberapa peraturan yang perlu diselaraskan antara lain adalah terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Urgensi yang terakhir adalah bahwa UU Minerba ini telah beberapa kali di uji-materilkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga beberapa isinya memang sudah perlu disesuaikan.

VI.B. Saran

Berdasarkan pemaparan sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, terdapat beberapa poin rekomendasi berkaitan dengan perubahan pengaturan mengenai pertambangan di Indonesia, yaitu sebagaimana berikut:

1. Diperlukan perbaikan penggunaan istilah “Izin” menjadi istilah “Konsesi” yang lebih sesuai nomenklatur sebagaimana dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan.
2. Perlu dibentuknya suatu BUMNK sebagai pemegang Konsesi Pertambangan yang akan lebih mengukuhkan kedaulatan negara sebagai penguasa sumber daya mineral dan batubara. BUMNK yang berfungsi hanya sebagai pengelola justru akan mempertegas peran Pemerintah sebagai badan regulator dan pelaksanaan pengawasan pertambangan.

3. Pengusahaan pertambangan baik mineral dan batubara oleh pelaku usaha swasta dilaksanakan dengan sistem Kontrak Pengusahaan Pertambangan yang dilaksanakan oleh pelaku usaha tersebut dengan BUMNK.
4. Diperlukan perbaikan sistem ketataruangan nasional sehingga dapat mengakomodir maksud dari definisi “Wilayah Pertambangan” yang sebagian besar potensi mineral dan batubaranya berada di bawah permukaan (*subsurface*).
5. Diperlukan perbaikan penggolongan jenis tambang dimana seyogyanya jenis tambang digolongkan berdasarkan peran strategisnya dalam kerangka pembangunan nasional sehingga pengelolaannya dapat sesuai dengan amanat konstitusi sepanjang mengenai cabang-cabang produksi yang penting.
6. Jenis tambang yang bersifat strategis dan vital pengusahaannya akan dilaksanakan oleh BUMNK berdasarkan Konsesi Pertambangan dari Pemerintah Pusat dengan/tidak dengan bekerja sama dengan pelaku usaha tambang swasta.
7. Jenis tambang yang bersifat non-strategis non-vital pengusahaannya akan dilaksanakan oleh BUMDK berdasarkan Konsesi Pertambangan dari Pemerintah Daerah dengan/tidak dengan bekerja sama dengan pelaku usaha tambang swasta.
8. Harus terdapat perubahan paradigma atas tambang dimana tambang hendaknya diperlakukan sebagai modal dasar pembangunan nasional sehingga keberlanjutan pembangunan dapat tercapai.
9. Perlu penguatan atas kewajiban pengolahan dan pemurnian hasil tambang agar amanat Pasal 33 UUD 1945 dapat dicapai dengan baik. Dalam pelaksanaannya BUMNK dapat melaksanakan pengolahan dan pemurnian dalam skala yang besar dan disesuaikan dengan rencana industri nasional.
10. Diperlukan pengaturan yang jelas atas cakupan luas wilayah pertambangan agar tidak

terdapat kejelasan mengenai “wilayah eksploitasi” dan “area pendukung pertambangan”.

11. Diperlukan upaya peningkatan iklim investasi dengan cara penyederhanaan perizinan dan memperluas cakupan perizinan kepada segala kegiatan di wilayah pertambangan yang berkaitan dengan operasi pertambangan. Dengan dibentuknya BUMNK diharapkan agar Konsesi Pertambangan yang dipegangnya akan mencakup juga perizinan pendukung kegiatan pertambangan sehingga pelaku usaha pemegang Kontrak Pengusahaan Pertambangan dapat melaksanakan kegiatan pertambangan tanpa kendala yang berarti.
12. Diperlukan konsep pengembangan pertambangan di Indonesia, dengan memajukan kegiatan penelitian dan penyelidikan tambang untuk memperoleh data pertambangan guna menunjang kegiatan pertambangan yang berkelanjutan.
13. Diperlukan penegasan mengenai pengutamaan atau prioritas kepada kegiatan pertambangan sebagai solusi atas permasalahan tumpang tindih penetapan/penggunaan lahan pertambangan tetap memperhatikan kepentingan umum.
14. Diperlukan reformulasi atas kegiatan pertambangan rakyat dengan melihat dampak-dampak dari pertambangan rakyat yang dikaitkan dengan amanat konstitusi untuk memberikan manfaat pertambangan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.
15. Diperlukan adanya penyelarasan dengan undang-undang lain yang terkait dengan penyelenggaraan pertambangan, yaitu UU 23/2014 dengan meninjau ulang urgensi kewenangan Pemerintahan Daerah kabupaten/ kota dalam penyelenggaraan pertambangan. Namun demikian, upaya penyelarasan tersebut harus tetap memperhatikan peran strategis dari jenis tambang.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 2043)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4412)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4725)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4724)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4959)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5059)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang tentang Reklamasi dan Pascatambang

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 28 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5110)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 263 Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5597)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, dan Pekerjaan Umum.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengelolaan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.

B. Buku

Adolf, Huala. 1990. *Aspek-Aspek negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo

Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia. 2012. *Pengabdian Pertambangan Batubara di Bumi Indonesia*. Jakarta : Tigots Communications.

Assihiddiqie, Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : Rajawali Press

Assihiddiqie, Jimly & Safa'at, Ali. 2014. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress)

Atmosudirjo, Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia

C, Anwar C, 2015, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Malang : Setara Press

Huda, Ni'matul. 2007. *Ilmu negara*. Yogyakarta: Rajawali Press

Kelsen, Hans. 2014. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung : Nusa Media.

Saleng, Abrar. 2004. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press

Saleng, Abrar. 2013. *Kapita Selekta Hukum Sumberdaya Alam*. Makasar : Membumi Publishing

Sembiring, Simon F. *Tulisan Tentang Potensi Minerba Pabum Indonesia*. Jakarta : Gramedia

Soehino. 2005. *Ilmu negara*. Yogyakarta: Liberti

Hadjon, Philipus M Dkk. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.

Hardjasoemantri, Koesnadi. 2006. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press

Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*. Jakarta : Djambatan

Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*. Jakarta : Djambatan

Hayati, Tri. 2015. *Era Baru Hukum Pertambangan Dibawah Rezim UU No. 4 ahun 2009*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

H.S., Salim. 2006. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo

Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Rajawali Press

C. Artikel, Jurnal, Hasil Penelitian, Putusan, Internet

Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. 2004. Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral.

Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Karo Sumatera Utara. 2016. Berita Terkini, diakses melalui:
<http://koperindag.karokab.go.id/index.php/5-pertambangan-tanpa-izin-peti-dan-karakteristiknya>

Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara. 2014. Materi Presentasi Tindak Lanjut Penyelesaian Penataan Izin Usaha Pertambangan (IUP), diakses melalui :

<http://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-%20Tindak%20Lanjut%20Penyelesaian%20Penataan%20IUP/cb06194b232920d9e14a0217c40b5cee2014-02-05-14-56-04.pdf>

- Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara. Paparan “Urgensi Revisi UU Minerba Dalam Mewujudkan Kedaulatan Bangsa”. 2015. Jakarta. Focus Group Discussion dengan Fraksi Oartai Keadilan Sejahtera DPR RI.
- E.Utrecht. 1957. Pengantar Ilmu Hukum Indonesia, Jakarta: Ichtiar.
- Hayati, Tri. 2015. “Diskusi Indonesian Mining Association”. Jakarta.
- Hasil Survei Indonesia Mining Institute. 2014.
- Indonesia Mining Institute. 2014. Materi Konferensi Pers Pempara Hasil Survei Pertambangan di Indonesia Periode 2013-2014. Jakarta.
- Kementerian Kehutanan. 2014. Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013. Jakarta.
- Manan, Bagir. 1995. Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dari Perspektif UUD 1945, Makalah Tidak Dipublikasikan, Jakarta.
- Materi Presentasi oleh Indonesian Mining Institute. 18 April 2013. Jakarta
- Nalle, Victor Imanuel Williamson. 2012. “Hak Menguasai negara atas Mineral dan Batubara Pasca Berlakunya Undang-Undang Minerba”. *Jurnal Konstitusi Volume 9 Nomor 3*.
- PERHAPI. 2001. Kajian Konseptual Kebijakan Mineral Nasional dan Pola Pertambangan di Indonesia. Jakarta.
- PERHAPI dan Indonesia Mining Institute. 2015. Hasil survei “Pertambangan Kabupaten di Indonesia 2013-2014”.. Jakarta. Workshop revisi UU Mierba.
- PERHAPI dan Indonesia Mining Institute. 2015. Materi *Forum Group Discussion*. Jakarta.
- Perkara *Churchill Mining PLC and Planet Mining Pty Ltd v. Republic of Indonesia*, ICSID Case No. ARB/12/2014 and 12/40.
- Sigit, Soetaryo. 1996. “Potensi Sumber Daya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia”, Pidato Ilmiah (Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa di ITB. Bandung, 9 Maret 1996) Center for Strategic and International Studies, Bandung.
- Pehimpunan Ahli Pertambangan Indonesia. 2001. *Kajian Konseptual Kebijakan Mineral Nasional dan Pola Pertambangan di Indonesia*. Laporan Akhir Proyek Pemanfaatan dan Pengembangan Batubara. Direktorat Pengusahaan Mineral dan Batubara, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumberdaya Mineral. Jakarta.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 25/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 30/PUU-XIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 36/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 10/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 108/PUU-XII/2014.